

Consejo de Seguridad

Distr. general
27 de septiembre de 2021
Español
Original: inglés

Las mujeres y la paz y la seguridad

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. El presente informe se ha elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en la declaración de la Presidencia de fecha 26 de octubre de 2010 (S/PRST/2010/22), en la que el Consejo de Seguridad solicitó que se presentaran informes anuales sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000); la resolución 2122 (2013), en la que solicitó información actualizada sobre el progreso en todos los aspectos de la agenda relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, destacando las deficiencias y los retos; y la resolución 2493 (2019), en la que se pidió reforzar las medidas para implementar la totalidad de la agenda. Asimismo, guarda relación con las directrices del Secretario General dirigidas a las Naciones Unidas y los cinco objetivos para la década definidos en los informes del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad de 2019 y 2020, con especial atención al objetivo de invertir la tendencia al alza del gasto militar mundial para fomentar una mayor inversión en la infraestructura y los servicios sociales que respaldan la seguridad humana.

2. En octubre de 2020, la comunidad internacional conmemoró el 20º aniversario de la resolución 1325 (2010) del Consejo de Seguridad, relativa a las mujeres y la paz y la seguridad, en cientos de actos, en su mayoría virtuales, que se celebraron en todo el mundo. Para entonces, las repercusiones de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) tanto en la paz y la seguridad internacionales como en la igualdad de género ya eran devastadoras y todo indicaba que empeorarían. Un año después, se ha demostrado que este pronóstico fue, en gran medida, correcto. Por ejemplo, hay 100 millones de personas que padecen inseguridad alimentaria a causa de los conflictos, frente a los 77 millones del año anterior. A finales de 2020, el número de personas desplazadas por la fuerza a causa de conflictos, crisis humanitarias, persecución, violencia y violaciones de los derechos humanos había aumentado a 82,4 millones, la cifra más alta de la que se tiene constancia y más del doble que hace un decenio.

3. Entretanto, aunque la respuesta a la pandemia de COVID-19 demostró una vez más la eficacia de las mujeres en los niveles más altos de liderazgo, las mujeres siguieron teniendo una representación insuficiente en esa respuesta y en otros foros decisorios, fueron expulsadas de la fuerza laboral y la violencia contra ellas aumentó en todo el mundo en cuanto se instituyeron los confinamientos y las cuarentenas. Esta marginación tiene repercusiones negativas en la prevención y la recuperación de las crisis, así como en la paz y la seguridad internacionales en general. Casi un centenar

21-13665 (S) 131021 181021



de estudios indican algún tipo de relación entre la desigualdad de sexo y género y los resultados violentos[1].

4. La reciente toma del Afganistán por los talibanes ha atraído gran parte de la atención mundial. No obstante, en los meses previos, las Naciones Unidas ya habían documentado un número sin precedentes de asesinatos de mujeres afganas en 2020, entre los que se contaron los de activistas de la sociedad civil y periodistas, así como atentados contra académicas, vacunadoras e incluso juezas del Tribunal Supremo. Sin embargo, no hubo mujeres entre las personas encargadas de negociar con los talibanes en 2020. Cuando los delegados que representaban a los talibanes y al Gobierno del Afganistán se reunieron en Moscú en marzo de 2021 para negociar la paz, solo una mujer participó en las negociaciones. Esta yuxtaposición de la violencia contra las mujeres y sus derechos, por un lado, y su extrema marginación y exclusión, por otro, sigue siendo el eje de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad en 2021.

5. En el presente informe se incluyen otros ejemplos de deficiencias, sustentados por datos y análisis facilitados por entidades del sistema de las Naciones Unidas, como operaciones de paz y equipos de las Naciones Unidas en los países; aportaciones de Estados Miembros, organizaciones regionales y la sociedad civil; y análisis de otras fuentes de datos reconocidas a nivel mundial, algunos de los cuales se detallan a continuación:

a) En 2020, las mujeres representaban solo el 23 % de las delegaciones que formaban parte de procesos de paz dirigidos o codirigidos por las Naciones Unidas. Si las Naciones Unidas no hubieran tomado esas medidas, esta cifra habría sido aún inferior;

b) Tras una tendencia descendente, comenzó a aumentar el porcentaje de acuerdos de paz que contienen disposiciones de género, pero la proporción del 28,6 % sigue siendo muy inferior al máximo del 37,1 % registrado en 2015. Ninguno de los acuerdos de alto el fuego concertados entre 2018 y 2020 incluía disposiciones de género[2];

c) Hasta el 31 de diciembre de 2020, eran mujeres solo el 5,2 % del personal militar que sirve en operaciones de paz, porcentaje inferior a la meta del 6,5 % que se habían fijado las Naciones Unidas para 2020[3];

d) Solo el 42 % de las más de 3.100 políticas adoptadas en todo el mundo para responder a las consecuencias sociales y económicas de la COVID-19 son sensibles al género, y se observa una proporción similar en los países que se encuentran en una situación de conflicto[4];

e) Los países que destinan una mayor proporción del gasto público al ejército han tomado un número significativamente menor de medidas para satisfacer las

[1] Dara K. Cohen y Sabrina Karim, "Does more equality for women mean less war? Rethinking sex and gender inequality and political violence", *International Organization*, vol. 75, núm. 3 (verano de 2021).

[2] Tanto los acuerdos de paz dirigidos y codirigidos por las Naciones Unidas como los no dirigidos ni codirigidos por la Organización. Véase un análisis más profundo en Robert Forster y Christine Bell, "Gender mainstreaming in ceasefires: comparative data and examples", 2019.

[3] Véase https://peacekeeping.un.org/es/gender.

[4] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), base de datos del Rastreador Global de Respuestas de Género a la COVID-19, https://data.undp.org/gendertracker/.

necesidades particulares de las mujeres y las niñas durante esta crisis a fin de contrarrestar las consecuencias de la pandemia[5];

f) En la financiación humanitaria, los sectores que se ocupan de la violencia de género y la salud reproductiva solo recibieron el 33 % y el 43 % de los fondos solicitados, respectivamente, a diferencia de la financiación promedio del 61 % que reciben los llamamientos de las Naciones Unidas en general[6];

g) En los países que se encuentran en una situación de conflicto o posconflicto, las mujeres solo ocupan el 18,9 % de los escaños parlamentarios, frente al porcentaje mundial del 25,5 %, que de todas maneras es demasiado bajo[7];

h) La representación de las mujeres en la administración pública de los países que se encuentran en una situación de fragilidad o conflicto es, en promedio, de solo el 23 %, menos de la mitad del promedio de todos los demás países[8];

i) Las mujeres solo representan una cuarta parte de quienes integran los equipos de tareas de lucha contra la COVID-19 examinados en 36 países que están en una situación de conflicto o posconflicto[9];

j) En los países que se encuentran en una situación de fragilidad o conflicto, la ayuda bilateral destinada a las organizaciones y los movimientos que defienden los derechos de las mujeres sigue siendo sorprendentemente baja, muy por debajo del 1 %, y está estancada desde 2010[10].

II. Objetivos de la década sobre las mujeres y la paz y la seguridad: invertir la tendencia al alza del gasto militar

6. La reducción del gasto militar ha sido uno de los principales objetivos estratégicos del movimiento de mujeres por la paz y un compromiso fundamental de las Naciones Unidas desde su fundación[11]. Este objetivo tiene una resonancia especial en la actualidad, cuando la vida y la seguridad de las personas se ven amenazadas por las enfermedades, el desplazamiento forzado, el hambre, el racismo, la misoginia violenta y la crisis climática. Los compromisos de reducir el gasto militar y controlar la disponibilidad de armamento ya se habían incluido en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995 y fueron reafirmados más recientemente en el Foro Generación Igualdad 2021. Una investigación reciente encargada por ONU-Mujeres, que utilizó datos de 153 países recopilados entre 1990 y 2019, revela una relación evidente entre la militarización y la desigualdad de género, que es más estrecha en los países que tienen un ingreso más bajo o un grado de democracia menor[12]. Las medidas para avanzar en los objetivos de desarme mundial están recogidas en la

[5] Ruth Carlitz, "Comparing military and human security spending", investigación encargada por ONU-Mujeres (de próxima publicación).

[6] Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y ONU-Mujeres, *Funding for Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls in Humanitarian Programming* (2020).

[7] Unión Interparlamentaria (UIP), "Monthly ranking of women in national parliaments", 1 de enero de 2021, base de datos Global Data on National Parliaments; puede consultarse en https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2021.

[8] PNUD y Universidad de Pittsburgh, *Gender Equality in Public Administration* (2021).

[9] A partir de los cálculos procedentes de la base de datos del Rastreador Global de Respuestas de Género a la COVID-19 del PNUD y ONU-Mujeres.

[10] Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), base de datos del Sistema de Notificación de los Países Acreedores; puede consultarse en https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1.

[11] *United Nations Efforts to Reduce Military Expenditure: A Historical Overview*, UNODA Occasional Papers, No. 33 (publicación de las Naciones Unidas, 2019).

[12] Adem Elveren, "Evidence on the impact of militarization on gender inequality: preliminary findings", investigación encargada por ONU-Mujeres (de próxima publicación).

Agenda del Secretario General para el Desarme. Recientemente, en su resolución 75/43, la Asamblea General manifestó su preocupación porque a nivel mundial se destinan a fines militares cada vez más recursos, que podrían dedicarse a atender necesidades de desarrollo.

7. En un contexto de pandemia, de tensión sin precedentes por tener que satisfacer las necesidades sociales, económicas y sanitarias de la población y de contracción del 3,3 % de la economía mundial[13], el gasto militar mundial aumentó un 2,6 %, con lo cual llegó a un total de casi 2 billones de dólares en 2020[14]. El gasto militar expresado como proporción del producto interno bruto alcanzó un promedio mundial del 2,4 %, el mayor aumento registrado desde la crisis financiera mundial de 2009[15]. La Campaña Internacional para Abolir las Armas Nucleares indicó que parte de este gasto se destinó a reforzar y modernizar los arsenales nucleares, ya que nueve países que disponen de armamento nuclear gastaron 72.600 millones de dólares en 2020 con ese fin, también una suma superior a la del año anterior[16].

8. La pandemia de COVID-19 obligó a muchos países a instituir medidas fiscales extraordinarias para responder a la emergencia de salud y proporcionar alivio económico. Sin embargo, durante 2020, el gasto militar superó el gasto en salud relacionado con la pandemia en gran parte del mundo y, sobre todo, en los países que se encontraban en una situación de fragilidad o conflicto. Los países que se encuentran en una situación de conflicto siempre gastan entre dos y tres veces más en defensa que en salud, mientras que en los países más estables sucede lo contrario. Se observan tendencias similares en relación con el gasto en protección social, como las pensiones de enfermedad e invalidez, desempleo y jubilación. Por ejemplo, el gasto militar del Afganistán ha sido superior a una tercera parte del gasto público total en la última década, frente al 3 % que representó el gasto destinado a la protección social[17]. La mayor parte de los aumentos anuales más altos se registraron en la región del Sahel, en países como el Chad, Mauritania, Nigeria y Malí. En Burkina Faso, el Gobierno presupuestó un monto casi diez veces mayor para la defensa que para la protección social. Sudán del Sur gasta seis veces más en el ejército y en el servicio de la deuda que en servicios públicos vitales, y el número de generales triplica el de médicos[18]. Esta situación se ve agravada debido a que muchos países tienen escasa gobernanza democrática en el sector de la seguridad y, por lo tanto, gastan en exceso el presupuesto militar y lo infrautilizan en programas sociales, como en infraestructura de salud o educación. Los países de ingreso bajo gastan, en promedio, un 51 % más que lo autorizado en su presupuesto de defensa[19].

9. No obstante, los países que se encuentran en una situación de conflicto pueden invertir esta tendencia. Por ejemplo, en el Sudán, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos colaboró con la Universidad de Jartum para congregar a representantes del Gobierno, la sociedad civil, el mundo académico y la comunidad de donantes con el fin de que conversaran sobre los derechos humanos y la elaboración de presupuestos públicos basados en el género, promovieran la adopción de una estrategia nacional de protección social y mejoraran

[13] Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial: Manejar recuperaciones divergentes* (Washington D. C., 2021).

[14] Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz, "World military spending rises to almost $2 trillion in 2020", 26 de abril de 2021.

[15] *Ibid*.

[16] Campaña Internacional para Abolir las Armas Nucleares, *Complicit: 2020 Global Nuclear Weapons Spending* (Ginebra, 2021).

[17] Carlitz, "Comparing military and human security spending".

[18] Development Finance International y OXFAM, *Fighting Inequality in the Time of COVID-19: The Commitment to Reducing Inequality Index 2020* (2020).

[19] Carlitz, "Comparing military and human security spending".

la distribución de dinero en efectivo en el marco del Programa de Apoyo a las Familias del Sudán, que beneficia a las mujeres marginadas de la economía. Unos meses después, en el nuevo presupuesto del Sudán para 2021, el presupuesto de educación superó por primera vez al de defensa.

10. Abunda la bibliografía académica que ha demostrado el costo que se deriva de dar más importancia a la guerra que al bienestar, en la que se aportan cada vez más pruebas de la relación inversa entre el gasto militar y el crecimiento económico, sobre todo en los países de ingreso bajo[20]. En 2017, el gasto militar fue el factor que más contribuyó (representó un 37 %) al costo económico mundial de la violencia, estimado en 14,7 billones de dólares[21]. Además, el gran gasto militar que tiene lugar en las situaciones de posconflicto aumenta en gran medida el riesgo de que este se reanude. El alto gasto militar también entraña un costo de oportunidad, que se observa al compararlo con las estimaciones de financiación asociadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se ha calculado que el costo de proporcionar servicios básicos de agua, saneamiento e higiene a las poblaciones desatendidas, de ofrecer educación universal de calidad para todos, tanto primaria como secundaria temprana, y de eliminar la pobreza extrema y el hambre solo costaría el 2 %, el 6 % y el 13 % del gasto militar mundial, respectivamente[22].

11. Por otra parte, una investigación reciente ha revelado que fue mucho menos probable que los países que destinan una proporción mayor del gasto público al ejército instituyeran medidas para satisfacer las necesidades particulares de las mujeres y las niñas durante la crisis generada por la pandemia[23]. Los países que se encuentran en una situación de fragilidad o conflicto instituyeron, en promedio, menos de dos medidas para hacer frente al pronunciado aumento de la violencia contra las mujeres durante la pandemia, lo que indica que el gasto militar no solo desplaza el gasto social que beneficia a toda la sociedad, sino que también puede dejar a las instancias decisorias sin la capacidad o la atención necesarias para responder a las necesidades particulares de las mujeres y las niñas. Se calcula que, frente a los casi 2 billones de dólares de gasto militar anual que se registra en todo el mundo, el costo anual directo e indirecto de ofrecer servicios de anticoncepción modernos para satisfacer las necesidades de todas las mujeres y niñas de los países en desarrollo sería de 12.000 millones de dólares (es decir, el 0,6 % del gasto militar anual)[24]. Un estudio realizado en 2019 por el International Rescue Committee y VOICE reveló que no se financiaron dos terceras partes de los llamamientos a la aportación de fondos para mitigar el riesgo de violencia de género, prevenirla y responder a ella en las emergencias humanitarias, y que la financiación real asignada solo ascendió al 0,12 % de los 41.500 millones de dólares que se destinaron a la ayuda humanitaria entre 2016 y 2018. Aportar la totalidad de los fondos pedidos en los llamamientos solo habría costado 155,9 millones de dólares[25]. En 2016, el presupuesto operativo total de 740 organizaciones feministas de la sociedad civil de todo el mundo fue de 106 millones de dólares, monto inferior a lo que cuesta un avión de combate F-35[26].

[20] Nan Tian, Diego Lopes da Silva y Alexandra Kuimova, “Military spending and the achievement of the 2030 Agenda for Sustainable Development” en *Rethinking Unconstrained Military Spending*, UNODA Occasional Paper, No. 35 (publicación de las Naciones Unidas, 2019).

[21] Institute for Economics and Peace, *The Economic Value of Peace 2018: Measuring the Global Economic Impact of Violence and Conflict* (Sydney, 2018).

[22] *Anuario de las Naciones Unidas sobre Desarme (Parte II)*, vol. 44 (publicación de las Naciones Unidas, 2019).

[23] Carlitz, “Comparing military and human security spending”.

[24] Jacqueline E. Darroch, *Adding It Up: Investing in Contraception and Maternal and Newborn Health, 2017: Estimation Methodology* (Nueva York, Guttmacher Institute, 2018).

[25] UNFPA y ONU-Mujeres, *Funding for Gender Equality and the Empowerment of Women*.

[26] Véase www.wilpf.org/move-the-money/.

12. Es necesario seguir investigando para entender los contextos y las políticas que ayudan a reducir el gasto militar y aumentar el gasto social en beneficio de las mujeres y las niñas. Por ejemplo, un nuevo estudio ha revelado que el gasto militar más alto guarda una relación con el bajo índice de igualdad que padecen las mujeres en términos de elección, autonomía y participación en los procesos decisorios, tanto durante los conflictos como una vez que estos finalizan, y que las operaciones de paz de las Naciones Unidas pueden ayudar a que no se renueve la militarización en las sociedades que están en una situación de posconflicto y a mejorar la igualdad de género en un período de cinco a diez años[27].

13. A pesar de todos estos datos y del activismo de los grupos de mujeres en los países que se encuentran en una situación de conflicto, no se ha prestado atención al gasto militar en los marcos normativos sobre las mujeres y la paz y la seguridad, ni en la esfera mundial ni en la nacional. Según las investigaciones del Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), solo el 39 % de los planes de acción nacionales adoptados hasta 2020 contenían al menos una referencia a cuestiones relacionadas con las armas, aunque más de la mitad fue formulada en los últimos cinco años[28]. De las diez resoluciones del Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad, se hace referencia a las armas y el gasto militar solo en cuatro: 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015) y 2467 (2019). En esas resoluciones, solo se mencionan las armas pequeñas y armas ligeras y el Tratado sobre el Comercio de Armas, cuyo artículo 7 4) declara la necesidad de determinar el riesgo de violencia de género al evaluar las exportaciones de armas. En los debates anuales del Consejo de Seguridad sobre estas resoluciones, menos del 15 % de los oradores que representan a los Estados Miembros o a bloques regionales han mencionado el control de armas o el desarme. Muy pocos de los acuerdos bilaterales y multilaterales de control de armas firmados desde 1945 contienen disposiciones sobre las cuestiones de género.

14. Para invertir la tendencia al alza del gasto militar, es importante mejorar la fiabilidad y la disponibilidad de los datos, aumentar la cooperación y las medidas que fomentan la confianza entre los países, y entender mejor los procesos decisorios en el plano nacional, en particular el papel y la implicación de las mujeres. Por ejemplo, las Naciones Unidas se han asociado al Banco Mundial y cinco organizaciones de investigación para articular políticas y orientaciones sobre el gasto en el sector de la seguridad y la defensa, centrándose en fortalecer la transparencia y ampliar la ayuda de los donantes, proporcionando equipo e impartiendo capacitación y resolviendo las deficiencias de gobernanza de las fuerzas de seguridad y defensa. Estas deficiencias de gobernanza abarcan desde la escasa transparencia del gasto militar y la supervisión civil insuficiente hasta una cultura patriarcal que puede maltratar y violentar a las comunidades y discriminar a las mujeres, quienes tienen una representación insuficiente en las fuerzas de seguridad y en las funciones de poder que influyen en las decisiones atinentes al gasto militar.

15. La escasa representación de las mujeres en los foros de desarme está más que demostrada: las mujeres representan un promedio de entre el 20 % y el 35 %. La Primera Comisión de la Asamblea General siempre ha tenido una baja proporción de mujeres, en especial en las jefaturas de las delegaciones[29]. La Alta Representante para

[27] Michelle Benson e Ismene Gizelis, "Militarization and women's empowerment in post-conflict societies", investigación encargada por ONU-Mujeres (de próxima publicación).

[28] La mayor parte de las menciones se refieren a las armas pequeñas y armas ligeras, o a las minas, las municiones en racimo y los restos explosivos de guerra. Véase Henri Myrttinen, *Connecting the Dots: Arms Control, Disarmament, and the Women, Peace and Security Agenda* (Ginebra, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme, 2020).

[29] Renata Hessmann Dalaqua, Kjølv Egeland y Torbjørn Graff Hugo, "Still behind the curve: gender balance in arms control, non-proliferation and disarmament diplomacy", 2019.

Asuntos de Desarme se ha comprometido a que haya una representación equitativa de mujeres y hombres en todas las actividades dirigidas por la Oficina de Asuntos de Desarme y se han logrado avances considerables en cuanto a la paridad de género en los grupos de expertos gubernamentales. La Oficina da un seguimiento sistemático a las estadísticas de género en los foros de desarme con el objetivo de divulgar esos datos, y el UNIDIR está llevando a cabo una investigación sobre el empleo de las mujeres en funciones técnicas relacionadas con las armas y las municiones convencionales, como funcionarias que otorgan licencias de exportación, armeras, oficiales técnicas de municiones y desminadoras, entre otras.

16. Las nuevas iniciativas e investigaciones intentan aprovechar la prolongada labor llevada adelante para incorporar la perspectiva de género en las estrategias para prevenir la proliferación de las armas pequeñas y armas ligeras ilícitas y en los programas de desminado. Como parte del proyecto plurianual de la Oficina de Asuntos de Desarme sobre la incorporación de la perspectiva de género y el control de las armas pequeñas, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y el Camerún tomaron medidas para incluir el análisis de género y el seguimiento con perspectiva de género en los mecanismos nacionales de control de las armas pequeñas. La Séptima Reunión Bienal de los Estados sobre el Programa de Acción sobre las Armas Pequeñas, celebrada en 2021, pidió que la participación de las mujeres en todos los procesos que procuraran reducir la proliferación de las armas pequeñas y armas ligeras fuera plena e igualitaria; que se reunieran datos desglosados en función del sexo, la edad y la discapacidad; y que se armonizaran los planes de acción nacionales sobre las mujeres y la paz y la seguridad con las políticas nacionales sobre las armas pequeñas. Una encuesta efectuada por el Servicio de Actividades relativas a las Minas y los asociados en la ejecución en 2021 reveló que el 100 % de las participantes en un proyecto que capacitó y empleó a mujeres como parte de un equipo mixto de desminado en el Afganistán sintieron que eran capaces de influir en la toma de decisiones de su comunidad, frente al 60 % que habían declarado lo mismo al inicio del proyecto.

III. Actualización sobre los avances, las deficiencias y los retos de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad: tendencias y cuestiones emergentes

A. Fomento de la igualdad de género y la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz y las transiciones políticas

17. La igualdad de género es una cuestión de poder, pero su redistribución no se tornará equitativa en un mundo dominado por los hombres. No cabe duda de que la participación de las mujeres en la dirigencia política, la paz y la seguridad sigue siendo insuficiente y estando estancada, al igual que su acceso a los recursos económicos y los procesos decisorios. Es fundamental promover medidas positivas que aumenten la participación de las mujeres en los procesos de paz y en las transiciones políticas para velar por la igualdad de hecho, contribuir a los objetivos ambiciosos del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad para la década y su llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos, y repensar los procesos para que sean más inclusivos y sostenibles a largo plazo (S/2019/800).

18. En respuesta al compromiso asumido por el Secretario General en su informe de 2019 (S/2019/800) y a la resolución 2493 (2019) del Consejo de Seguridad, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz celebró reuniones estratégicas de alto nivel, adaptadas a cada contexto, en las que se definieron medidas y estrategias esenciales para mejorar el apoyo de las Naciones Unidas a la

incorporación de las cuestiones de género en las iniciativas para establecer la paz que estaban en curso en el Yemen[30], los Debates Internacionales de Ginebra[31] y el Afganistán[32]. En el caso del Yemen, se definieron compromisos sobre la inclusión de género para el Enviado Especial del Secretario General para el Yemen y su oficina. En el caso de los Debates Internacionales de Ginebra, se formularon medidas para mejorar el carácter inclusivo del proceso colaborando de diferentes modos con los Copresidentes y transversalizando perspectivas de género.

19. A pesar de las complicaciones y los retrasos generados por las restricciones impuestas a las reuniones presenciales a causa de la COVID-19, los cuatro procesos de paz dirigidos o codirigidos por las Naciones Unidas en 2020, de los cuales dos estuvieron encabezados por mujeres[33], consultaron con la sociedad civil y contaron con especialistas en cuestiones de género[34]. El Enviado Especial del Secretario General para Siria consultó periódicamente con mujeres de la sociedad civil y defensoras de los derechos humanos, incluida la Junta Consultiva de Mujeres Sirias, tanto por medios virtuales como en persona. En los Debates Internacionales de Ginebra, los Copresidentes consultaron con mujeres activistas y aquellas que se encontraban en una situación de conflicto. La Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) organizó una consulta de múltiples partes interesadas con grupos de mujeres y activistas, de la que surgieron recomendaciones que adoptó el Foro de Diálogo Político Libio, entre ellas que el nuevo Gobierno de Unidad Nacional provisional incluyera al menos un 30 % de mujeres. La Oficina del Enviado Especial del Secretario General para el Yemen llevó a cabo una innovadora consulta virtual a gran escala en la que participaron más de 500 representantes de la sociedad civil, de los cuales más del 30 % eran mujeres, así como consultas digitales de dos días de duración con mujeres agentes de la paz sobre los alto el fuego y la seguridad comunitaria con perspectiva de género. En general, la pandemia demostró que la inclusión digital no es una panacea y que es preciso pensar tanto los espacios digitales como los físicos de manera tal que garanticen el acceso equitativo de todas las mujeres y hagan frente a los riesgos para la seguridad a que están expuestas.

20. En consonancia con la estrategia de paridad de género del Secretario General, ha aumentado la participación de las mujeres como mediadoras de las Naciones Unidas, en otros puestos directivos de los procesos de paz y seguridad, y en los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a la mediación, lo que demuestra que la Organización predica con el ejemplo. Hasta febrero de 2021, el 57 % de las jefaturas y jefaturas adjuntas de las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas estaban ocupadas por mujeres, quienes encabezaban las iniciativas dirigidas a buscar soluciones políticas a las crisis. Esta cifra representa un aumento importante con respecto al mero 14 % registrado en 2015. En 2020, las mujeres representaban el 40 % del personal de los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a la mediación.

---

[30] Reunión celebrada el 7 de abril de 2020, y una reunión de seguimiento celebrada el 14 de diciembre de 2020.

[31] Reunión celebrada el 13 de noviembre de 2020, y una reunión de expertos de seguimiento celebrada el 22 de febrero de 2021.

[32] Reunión celebrada el 8 de diciembre de 2020.

[33] Dos mujeres, la Representante de las Naciones Unidas en los Debates Internacionales de Ginebra, Ayşe Cihan Sultanoğlu, y la Representante Especial Interina del Secretario General para Libia, Stephanie Williams, actuaron como mediadoras principales en procesos de paz dirigidos o codirigidos por las Naciones Unidas en 2020.

[34] Entre ellos: 1) Libia (proceso de diálogo entre las partes libias, que incluyó el Foro de Diálogo Político Libio, la Comisión Militar Conjunta 5+5 y el Diálogo Económico Libio); 2) los Debates Internacionales de Ginebra, 3) el Comité Constitucional de la República Árabe Siria y 4) una reunión sobre el intercambio de prisioneros en el Yemen.

21. Las mujeres fueron incluidas como delegadas en tres de los cuatro procesos dirigidos y codirigidos por las Naciones Unidas (75 %) en 2020, así como en 8 de las 13 delegaciones. Sin embargo, las delegaciones de las partes en conflicto que participaron en estos procesos estuvieron conformadas por solo un 23 % de mujeres. Si las Naciones Unidas no hubieran tomado esas medidas persistentes, esta cifra habría sido aún inferior.

22. Los Gobiernos y las partes en conflicto deben hacer más para garantizar la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz. En 2021, el Secretario General pidió a los Estados Miembros que aplicaran medidas, en particular medidas especiales de carácter temporal como las cuotas, para aumentar la participación igualitaria de las mujeres en los procesos políticos, de paz y otros procesos decisorios. Estas medidas fueron consideradas prioritarias en el apoyo prestado por el personal directivo superior en los países y forman parte de la estrategia del seguimiento del sistema en el marco del llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos.

23. Para aumentar la participación de las mujeres, hay que comenzar por dar prioridad a las metas audaces, los mecanismos prácticos y concretos y el principio de inclusión. Los constantes pedidos del Enviado Especial del Secretario General para Siria de que las mujeres tuvieran una participación directa y significativa en el proceso político sentaron las bases para que fueran mujeres casi el 30 % de los 150 miembros del Comité Constitucional de la República Árabe Siria. Los Copresidentes de los Debates Internacionales de Ginebra hicieron de la inclusión de las mujeres una prioridad de su marco en 2021.

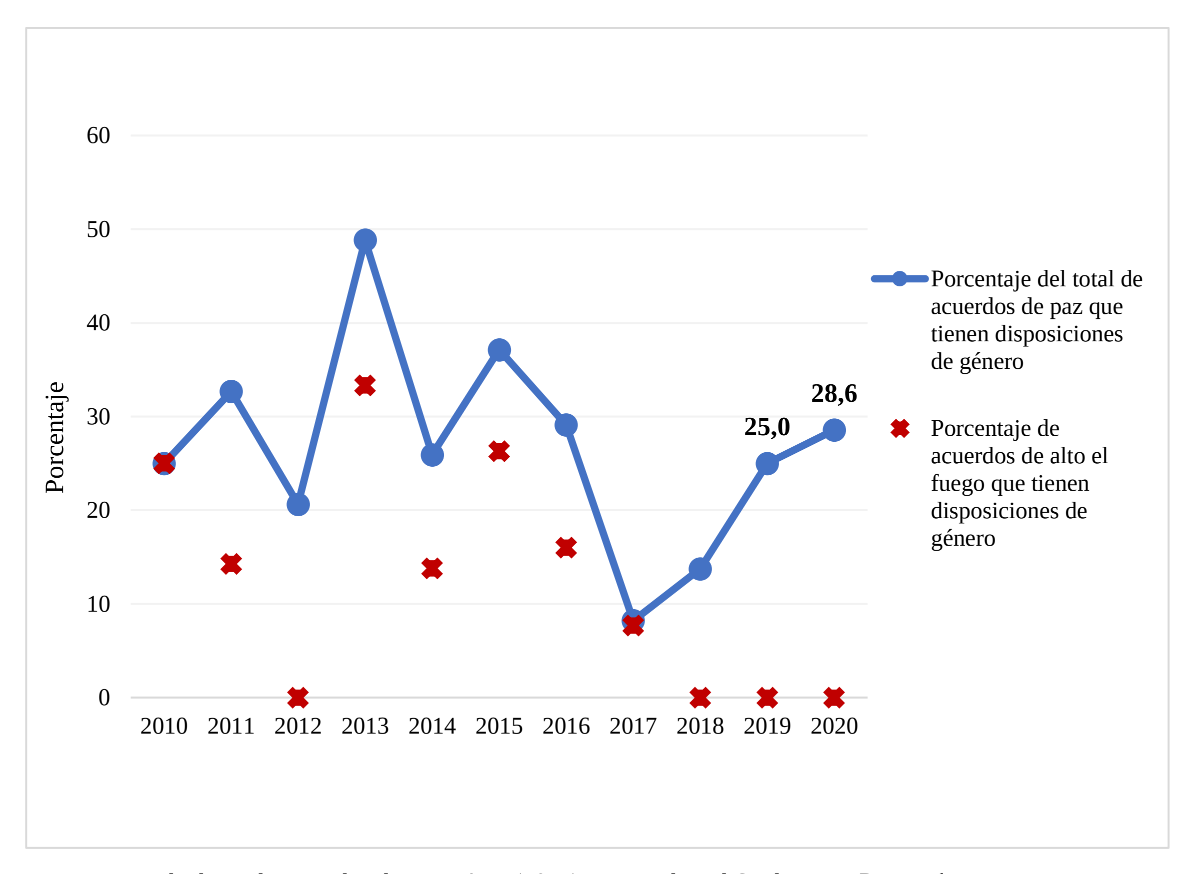
24. Sin embargo, las metas y los incentivos no siempre son suficientes. El Enviado Especial del Secretario General para el Yemen se comprometió públicamente en octubre de 2020 a reservar asientos intransferibles para las mujeres yemeníes en futuras conversaciones, pero ni el Gobierno del Yemen ni el movimiento huzí han incluido hasta ahora a mujeres en los equipos de negociación ni en las reuniones de alto nivel. En el Sudán, a pesar del compromiso nacional con la participación de las mujeres incluida en la Declaración Constitucional de octubre de 2019, solo un 10 % de quienes negociaron el Acuerdo de Paz de Yuba eran mujeres y son muy pocas las que integran el gobierno de transición.

25. A fin de contrarrestar la marginación de las mujeres en las negociaciones formales, en particular cuando las partes no las incluyen, las Naciones Unidas buscarán activamente alternativas para velar por que las mujeres participen en la primera vía de las negociaciones, como medidas de selección inclusivas y delegaciones independientes que den prioridad a su participación directa, tarea que debería aprovechar las iniciativas que ya están en curso para incluir a las mujeres en las primeras fases de las conversaciones y los diálogos exploratorios. Las primeras delegaciones libias que participaron en la vía del diálogo político a principios de 2020 estaban formadas casi exclusivamente por hombres. Gracias a la comunicación con los agentes pertinentes y las consultas con múltiples partes interesadas por separado, la UNSMIL promovió la participación directa de las mujeres en la reunión de la vía política iniciada en octubre de 2020. En consecuencia, en la reunión de octubre del Foro de Diálogo Político Libio participaron 17 mujeres de 75 delegados, es decir, el 23 %. En la República Árabe Siria, las Naciones Unidas desempeñaron un papel fundamental en la configuración de la delegación de la sociedad civil, denominada “tercio intermedio”, del Comité Constitucional, de la que casi un 50 % eran mujeres.

26. Es importante asegurarse de que los acuerdos de paz aborden los derechos, las preocupaciones y las perspectivas de todas las mujeres, independientemente de su grupo étnico, raza, orientación sexual, edad o religión, para que puedan participar y ejercer sus derechos en la fase de aplicación. No obstante, sigue siendo muy variable

la inclusión de referencias a las mujeres, las niñas o el género y es escaso el número de acuerdos de alto el fuego que las contienen. Tras una tendencia descendente, el porcentaje de acuerdos de paz que contienen disposiciones de género más amplias ha comenzado a aumentar, pero la proporción del 28,6 % correspondiente a 2020 sigue siendo muy inferior al 37,1 % registrado en 2015 (véase la figura I). Las investigaciones revelan que es más probable que se incluyan referencias a las mujeres, las niñas o el género cuando se incorporan en la fase global del acuerdo y que los acuerdos de alto el fuego casi nunca las incluyen. Ninguno de los acuerdos de alto el fuego alcanzados entre 2018 y 2020 incluyó disposiciones de género o la prohibición de la violencia sexual.

Figura I
Porcentaje de acuerdos de paz que incluyen disposiciones de género, 2010 a 2020



Fuente: Base de datos de acuerdos de paz PA-X (2021), v. 5. Political Settlements Research Programme, Universidad de Edimburgo; consultada en junio de 2021.

27. Es esencial dar prioridad a que las mujeres tengan una participación directa en la aplicación de los acuerdos para que las palabras se traduzcan en acciones. Gracias a las históricas disposiciones de género del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, concertado en 2016, las mujeres desempeñan un papel central en su aplicación. En la Comisión de la Verdad, las mujeres representan el 80 % del equipo de gestión, el 60 % del equipo técnico y el 35 % de los comisionados. Tras años de activismo de las dirigentes, la representación de las mujeres en el comité de seguimiento del Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí aumentó del 3 % al 31 %, con lo que llegó por primera vez a la cuota del 30 % en 2020. En consecuencia, el comité trató los problemas planteados por las mujeres malienses, como el cierre de las escuelas en las

regiones del centro y del norte y la ausencia de servicios de salud en determinadas localidades. A partir del Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación de 2019 en la República Centroafricana, cuyas negociaciones contaron con la participación de mujeres por primera vez, las mujeres representan el 16 % de quienes participan en los mecanismos de aplicación y seguimiento a nivel nacional y el 30 % en los 41 comités locales de paz y reconciliación. No obstante, en Sudán del Sur, la representación de las mujeres sigue estancada y solo dos comités cumplen la cuota del 35 % que dispone el acuerdo de paz. Sigue siendo fundamental adoptar medidas positivas para amplificar la voz de las mujeres, incluidas las jóvenes, y de las activistas por los derechos de las mujeres —ya sea como dirigentes de protestas pacíficas en el Líbano y Myanmar, como integrantes de redes de mujeres mediadoras[35] o a través de mecanismos de inclusión, como en la República Árabe Siria, el Iraq y el Yemen— para ejercer presión y promover la participación y los derechos de las mujeres, de modo que puedan encabezar la labor de una amplia gama de esferas normativas.

28. Los Gobiernos, los mediadores, las organizaciones regionales y las Naciones Unidas se han comprometido a acelerar notablemente la acción en los próximos cinco años para cumplir con los compromisos mundiales sobre la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres y la inclusión de disposiciones relacionadas con el género en los procesos de paz. Para lograr cambios radicales en la participación significativa de las mujeres, será fundamental instituir medidas de selección inclusivas, como en Libia, conformar delegaciones independientes, como en la República Árabe Siria, recurrir con más frecuencia a medidas especiales de carácter temporal y fortalecer las iniciativas de los Estados Miembros, como la iniciativa Compromiso 2025, encabezada por España y Finlandia, así como destinar inversiones a mejorar la recopilación de datos, el análisis de género y el seguimiento de los resultados de todas las iniciativas de paz. El mecanismo de respuesta rápida del Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria sobre la participación de las mujeres en los procesos de paz y la aplicación de los acuerdos de paz, creado en respuesta directa a las recomendaciones formuladas por el Secretario General en 2019 y puesto en marcha en enero de 2021, ya ha demostrado el valor de aumentar el acceso al apoyo flexible y específico. Las contribuciones a este mecanismo han permitido al Fondo prestar apoyo a iniciativas de paz dirigidas por la sociedad civil en el Afganistán, Liberia, Malí y Sudán del Sur.

B. Operaciones de paz y de mantenimiento de la paz con perspectiva de género

29. El asunto de las mujeres y la paz y la seguridad es una prioridad básica de la iniciativa Acción por el Mantenimiento de la Paz del Secretario General. El Departamento de Operaciones de Paz creó oportunidades estratégicas para que las dirigentes locales influyeran en el mantenimiento de la paz, lo que culminó con un nuevo llamamiento a la acción del Secretario General en el que se insta a los asociados en el mantenimiento de la paz a invertir en redes de mujeres de la comunidad y a apoyar la movilización de las mujeres por la paz[36]. Además, el personal directivo de las operaciones de paz promovió la participación y el liderazgo de las mujeres en su respectivo contexto y ejerció presión para que el Consejo de Seguridad emitiera mandatos sólidos, en particular a través de su colaboración con el Grupo Oficioso de Expertos sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad del Consejo. En términos generales, el año pasado se fortalecieron los mandatos sobre las mujeres y la paz y la

---

[35] En 2020, FemWise-Africa prestó apoyo a los despliegues en Côte d'Ivoire, Libia, Malí y Sudán del Sur, con el apoyo continuo de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana.

[36] Naciones Unidas, Departamento de Operaciones de Paz, "Call to action: women transforming peace and security", 2020.

seguridad de las misiones. Sin embargo, en las resoluciones de renovación de los mandatos de mantenimiento de la paz, el Consejo de Seguridad solo añadió consideraciones de género al pedido de apoyo a la reforma de las fuerzas de seguridad y defensa en 4 de las 11 misiones[37].

30. A pesar de problemas como la pandemia, las escaladas de violencia antes y después de las elecciones, los golpes militares y el caso omiso de algunos agentes políticos de los compromisos existentes en materia de igualdad de género o las cuotas para las mujeres, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se mantienen firmes en su apoyo a la participación de las mujeres en los procesos políticos y de paz. Valen como ejemplos el apoyo a la Plataforma de Mujeres de Darfur y la mayor participación e influencia de las mujeres en el Acuerdo de Paz de Yuba para el Sudán; la facilitación de los diálogos intercomunales dirigidos por mujeres a través de plataformas virtuales en Chipre y la participación de las mujeres en la redacción de la constitución y la reforma jurídica sobre vivienda, tierra y propiedad en Sudán del Sur; y, en la República Centroafricana, el apoyo a la creación de salas de situación de la mujer en cada prefectura y de un teléfono de emergencia para proteger a las votantes y candidatas electorales, y a la inscripción electoral de las mujeres antes de las elecciones, que llegó al 46 % del padrón.

31. Las operaciones de paz contribuyeron a la protección de las mujeres y las niñas, su acceso a la justicia, su participación en los sistemas de alerta temprana, prevención de conflictos y reducción de la violencia comunitaria, y la respuesta a la COVID-19. En Kosovo[38], la misión prestó apoyo a los refugios para víctimas de la violencia doméstica y les permitió seguir funcionando durante los confinamientos. La Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei facilitó la liberación de niñas detenidas ilegalmente por huir de matrimonios forzados y colaboró con grupos de mujeres para determinar los factores de género que desencadenaban conflictos locales. En la República Centroafricana, la misión redujo las situaciones en las que grupos armados había confiscado los bienes de las candidatas electorales y las habían chantajeado para garantizar su protección. En casi la mitad de los mecanismos de alerta temprana respaldados por la MINUSCA, la representación de las mujeres llegó al 30 %. En Darfur, 54 redes de protección dirigidas por mujeres y creadas por la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) ayudaron a crear un entorno de protección dada la previsión de que quedaría un vacío de seguridad cuando se retirara la Operación. En Sudán del Sur, las patrullas con perspectiva de género y los equipos mixtos encargados de fomentar la implicación que desplegó la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) mejoraron la seguridad de las dirigentes, las mujeres dedicadas a consolidar la paz y las defensoras de los derechos humanos en varios estados. En la República Democrática del Congo, la MONUSCO ayudó a los grupos de mujeres a que cartografiaran las amenazas para la seguridad y los puntos conflictivos para las mujeres y las niñas a fin de fundamentar las intervenciones de los agentes de protección. En Ituri y Kivu del Sur, la implicación activa de las mujeres logró que más de 900 miembros de las milicias participaran en el proceso de desmovilización. Las mujeres y las niñas representaron más de una cuarta parte de los beneficiarios de los proyectos de reducción de la violencia comunitaria en la República Democrática del Congo, Malí, la República Centroafricana y el Sudán, pero un número mucho

[37] La UNSMIL, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí y la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA).

[38] Todas las referencias a Kosovo deben entenderse en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

menor en los procesos de desmovilización y reintegración: de tan solo el 3 % en Malí y el 5 % en la República Centroafricana.

32. El 17 % del total de las denuncias de explotación y abusos sexuales recibidas en todo el sistema de las Naciones Unidas en 2020 fueron contra miembros del personal de operaciones de paz y misiones políticas especiales. El 70 % de las 66 denuncias estuvieron relacionadas con la MINUSCA y la MONUSCO, proporción similar a la registrada en 2018 y 2019. El número de denuncias sobre incidentes ocurridos durante el período que abarca el informe fue el más bajo desde que se empezaron a recopilar estos datos en 2010. La proporción de incidentes de abuso sexual, frente a los de explotación sexual, fue la más baja desde 2010, y la proporción de víctimas infantiles cayó por primera vez por debajo del 20 % (véase A/75/754). Fuera de las Naciones Unidas, otras operaciones de paz multilaterales también debieron hacer frente a este problema. Por ejemplo, en la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel, un exsoldado acusado de violación fue juzgado y encarcelado en Mauritania, y las denuncias contra el batallón chadiano en el Níger dieron lugar a una colaboración rápida y abierta entre los dos países para iniciar investigaciones tanto internas como independientes.

33. Hasta diciembre de 2020, las Naciones Unidas habían superado las metas fijadas mediante la estrategia de paridad de género para el personal uniformado 2018-2028 —observadores militares y oficiales de Estado Mayor (19 % frente al 17 %), agentes de policía no pertenecientes a una unidad constituida (29 % frente al 22 %), unidades de policía constituidas (14 % frente al 10 %) y personal judicial y penitenciario proporcionado por los Gobiernos (34 % frente al 27 %)—, pero se quedaron atrás en lo que respecta a los efectivos militares (5 % frente al 7 %), que representan la inmensa mayoría del personal de las misiones (véase la figura II). Aun así, en 2020 aumentó el porcentaje de mujeres que formaban parte de los componentes militar y de policía, y estas cifras han seguido subiendo con lentitud en el primer semestre de 2021. A modo de comparación, el porcentaje de mujeres que integran el componente de policía solo aumentó mínimamente, del 9,6 % al 10,2 %, entre 2010 y 2015.

Figura II

Proporción de mujeres que conforman el personal militar y de policía por tipos de puestos, y el personal judicial y penitenciario proporcionado por los Gobiernos en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, 2010 a 2020



Fuentes: Datos de género de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, consultados en julio de 2021; Departamento de Operaciones de Paz.

34. Al 31 de diciembre de 2020, en cuanto al personal directivo, tres mujeres ocupaban los puestos militares más altos en el terreno y cuatro mujeres dirigían los componentes de la policía de las Naciones Unidas, primera vez en la historia de la Organización que esa cifra de mujeres ocupa esos puestos uniformados de alto nivel.

35. Hay que seguir centrándose en aumentar el número de mujeres que trabajan en operaciones de paz, y el Secretario General Adjunto de Operaciones de Paz se reúne periódicamente con los jefes y las jefas de los componentes para examinar los progresos y dar prioridad al despliegue de los contingentes que cumplen sus metas. Las Naciones Unidas están redoblando los esfuerzos para crear un entorno que propicie la participación significativa de las mujeres en las operaciones de paz, lo que entraña conocer mejor los retos a los que se enfrentan las mujeres uniformadas, mejorar la organización espacial de los campamentos del personal militar y de policía de las misiones, apoyar las redes de mujeres existentes en las misiones y poner en marcha otras, como la Red de Oficiales Penitenciarias de las Naciones Unidas, que comenzó a funcionar en mayo de 2021. Las Naciones Unidas y los Estados Miembros también han tomado medidas importantes para aumentar el número de mujeres que integran las operaciones de paz. El Fondo de la Iniciativa Elsie, creado por Canadá y las Naciones Unidas con un fuerte respaldo de donantes, presta apoyo financiero y técnico a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y a los proyectos de las Naciones Unidas destinados a incentivar el despliegue de mujeres militares y policías en operaciones de paz y a promover la igualdad de género en el sector de la seguridad.

36. Las iniciativas emprendidas por los Gobiernos de todo el mundo para incorporar la igualdad de género en la reforma del sector de la seguridad son una parte crucial de esta labor. Por ejemplo, el plan de acción nacional del Líbano exige a las autoridades competentes que dupliquen el número de mujeres que integran el sector de la seguridad todos los años entre 2019 y 2023, con lo cual fueron mujeres el 43 % de la última clase de reclutas de la academia militar. En la República Centroafricana, la MINUSCA ha ayudado a las instituciones nacionales de seguridad y defensa a definir los obstáculos que dificultan el reclutamiento de mujeres. Gracias a las prácticas de reclutamiento que tienen en cuenta el género, las mujeres superaron el 31 % de representación en la policía nacional. En 2020, el Departamento de Operaciones de Paz publicó un informe sobre el desarme, la desmovilización y la reintegración y la reforma del sector de la seguridad con perspectiva de género, en el que puso de relieve la enorme brecha existente entre las expectativas planteadas por las resoluciones del Consejo de Seguridad y la escasez de apoyo político, técnico y financiero puesto a disposición de las Naciones Unidas para aplicarlas, así como la ausencia de una plataforma mundial que dispusiera de datos sobre la proporción y la condición de las mujeres en los servicios de seguridad nacionales de todo el mundo. En la actualidad, esos datos siguen siendo incompletos, lo que obstaculiza las actividades que dan seguimiento a los avances y promueven la rendición de cuentas. Aún resulta difícil promover la participación de las mujeres en la negociación y la aplicación de las disposiciones relacionadas con la seguridad de los acuerdos de alto el fuego y de paz, en particular en Libia, Malí, Sudán del Sur y el Yemen. Las Naciones Unidas deben continuar redoblando los esfuerzos en este ámbito, en particular en respuesta a la resolución 2553 (2020) del Consejo de Seguridad, en la que, por primera vez, el Consejo alentó a los Estados Miembros a que formularan estrategias de reforma del sector de la seguridad específicas para cada contexto que incorporaran la perspectiva de género y aumentaran la representación de las mujeres en todos los niveles de dicho sector.

C. Protección y promoción de los derechos humanos y liderazgo de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto y en contextos de emergencias humanitarias

37. En noviembre de 2020, estalló un conflicto en la región etíope de Tigré. Poco después, el personal de salud y las organizaciones de derechos humanos empezaron a denunciar a diario casos de violaciones y violaciones en grupo cometidas por hombres armados, un horror de escala desconocida pero de características familiares[39]. A principios de 2021, las Naciones Unidas verificaron 2.500 casos de violencia sexual relacionada con los conflictos cometidos en 2020 en 18 países, en su mayoría contra mujeres y niñas. Más del 70 % de las 52 partes sobre las que pesan sospechas fundadas de ser autoras o responsables de estas atrocidades han figurado en las listas de las Naciones Unidas durante cinco años o más y no se ha tomado ninguna medida de reparación o corrección (véase S/2021/312). En 2020, la violencia sexual contra los niños aumentó un 70 % respecto de 2019 (véase S/2021/437). En la República Centroafricana, el número de incidentes de violencia sexual relacionada con el conflicto que tuvieron lugar en el primer trimestre de 2021 fue cinco veces superior al registrado en el último trimestre de 2020. Es probable que el número de casos reales sea mucho mayor, ya que la pandemia dificultó que los supervivientes recibieran

[39] Pramila Patten, Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, declaración en la que insta a todas las partes a prohibir el uso de la violencia sexual y a cesar las hostilidades en la región etíope de Tigré, Nueva York, 21 de enero de 2021.

ayuda, justicia o incluso que se diera a conocer el hecho y se lo incluyera en las estadísticas.

38. La violencia misógina adoptó muchas otras formas. Las Naciones Unidas llevan advirtiendo acerca de la pandemia oculta que representa la violencia de pareja desde que los países declararon los confinamientos, ya que la violencia doméstica contra las mujeres y las niñas ha aumentado de manera alarmante[40]. Muchos países registraron un aumento brusco e inmediato de los casos y los pedidos de servicios, y los países que se encontraban en una situación de conflicto no fueron la excepción, pues registraron aumentos de entre el 20 % y el 100 % en la mayoría de los casos. En una encuesta realizada a 850 refugiadas y desplazadas internas en 15 países de África, el 73 % refirió que había aumentado la violencia doméstica[41].

39. Este aumento coincidió con el incremento de la demanda y la venta de armas de fuego en muchos países, lo que triplica el riesgo de que una mujer sea asesinada, y con las dificultades para acceder a los servicios que abordan la violencia de género que caracterizó a los primeros meses de la pandemia. Por ejemplo, esos servicios llegaron a 220.000 personas en el Sudán en el primer trimestre de 2020, pero solo a 120.000 en el segundo, una vez que se pusieron en marcha las medidas para contener la COVID-19. En 2020, la Iniciativa Spotlight destinó más de 21 millones de dólares a abordar la violencia contra las mujeres en el contexto de la respuesta a la COVID-19 y obtuvo importantes resultados en los países que se encontraban en una situación de conflicto. En Malí, por ejemplo, los jefes de las dos religiones principales del país llegaron a millones de personas mediante mensajes televisivos y radiofónicos en los que denunciaban la violencia contra las mujeres, tras lo cual, en las semanas siguientes, aumentó más de un 65 % el número de personas que acudieron al centro de atención integral de Bamako. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Mundial de la Salud y el UNFPA publicaron una guía actualizada, titulada *Clinical Management of Rape and Intimate Partner Violence Survivors*. El Coordinador del Socorro de Emergencia indicó al Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia que asignara 15,5 millones de dólares adicionales para hacer frente a la violencia de género y anunció para 2021 una asignación de 25 millones de dólares destinados a los programas de lucha contra la violencia de género dirigidos por el UNFPA y ONU-Mujeres. Los defensores de los derechos de las mujeres instaron a los Gobiernos y los asociados internacionales a que declararan esenciales los refugios y los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar y aborto sin riesgos, y les prestaran apoyo continuo.

40. Al principio de la pandemia, el UNFPA previó que más de 47 millones de mujeres podrían quedarse sin acceso a métodos anticonceptivos, lo que provocaría 7 millones de embarazos no planificados. Se calcula que el 60 % de las muertes maternas evitables tienen lugar en crisis humanitarias o en entornos frágiles, donde solo vive el 20 % de la población mundial[42]. En los campamentos de desplazados de la República Árabe Siria, solo la mitad de las mujeres embarazadas tuvieron acceso a atención obstétrica y prenatal. En el Yemen, las mujeres embarazadas no suelen acceder sin riesgos a la atención materna y muere una mujer cada dos horas a causa del parto. En 2013, tras la recomendación del Secretario General, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad una resolución en la que hizo notar la necesidad de que las mujeres tuvieran acceso a toda la gama de servicios de salud sexual y

[40] Véase https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19.

[41] International Rescue Committee, "What happened? How the humanitarian response to COVID-19 failed to protect women and girls", octubre de 2020.

[42] UNFPA, "Maternal mortality in humanitarian crises and in fragile settings", 12 de noviembre de 2015.

reproductiva, incluidos los relativos a los embarazos resultantes de violaciones, sin discriminación (véanse S/2013/525, párr. 72 a) y la resolución 2122 (2013)). En general, los asociados humanitarios pusieron todo su empeño por mantener el mismo acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva durante la pandemia.

41. Durante la crisis generada por la COVID-19, aumentaron los índices de matrimonio infantil, sobre todo en los países que se encontraban en una situación de fragilidad o conflicto. De los 20 países del mundo que tienen la prevalencia más alta del matrimonio infantil, 18 están en crisis. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) estimó que las interrupciones de los programas de prevención del matrimonio infantil ocasionadas por la pandemia podrían dar lugar a otros 10 millones de matrimonios infantiles. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura calculó que más de 11 millones de niñas probablemente no vuelvan a la escuela tras la crisis generada por la COVID-19[43]. Más del 54 % de las niñas del mundo que no reciben una educación formal se encuentran en contextos de crisis. También ha aumentado el número de mujeres y niñas que corren el riesgo de ser víctimas de mutilación genital femenina: a principios de 2021, el UNICEF y el UNFPA advirtieron que era probable que se añadieran dos millones de casos en el próximo decenio a causa de la pandemia.

42. Según 22 de las 34 operaciones del ACNUR sobre las que se disponía de datos demográficos a finales de 2020, las mujeres constituían, en promedio, el 52 % de todos los desplazados internos, cifra similar a la de los años anteriores. Los porcentajes más altos de mujeres desplazadas, de entre el 56 % y el 57 %, corresponden al Sudán, Malí, Ucrania y el Chad. A pesar de que las mujeres y las niñas constituyen la mayor parte de la población desplazada y se ven afectadas de forma desproporcionada por la separación familiar, la discriminación y la violencia de género, las dificultades para acceder a los servicios básicos y la inseguridad alimentaria, siguen teniendo escasa representación en las estructuras de gestión y liderazgo de la comunidad en esos campamentos. Según el ACNUR, el número de operaciones en las que mejoró o se mantuvo la participación de las mujeres en las estructuras de liderazgo disminuyó de 56 % en 2019 a 48 % en 2020. La evaluación humanitaria interinstitucional sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres indicó que la representación insuficiente de las organizaciones dirigidas por mujeres es una deficiencia de los procesos decisorios en el ámbito humanitario. Sin embargo, se han observado avances notables desde 2017, pues aumentaron tanto las consultas con las mujeres como la participación de las organizaciones locales dirigidas por mujeres en la formulación y la planificación del ciclo de programación humanitaria. Otras deficiencias son la falta de acceso ininterrumpido a especialistas en cuestiones de género y la ausencia de recursos en ese sentido en las situaciones de emergencia, por ejemplo, a través del Proyecto de Capacidad de Reserva en Cuestiones de Género del Comité Permanente entre Organismos y de otros mecanismos de respuesta rápida o de la pericia en materia de género sostenida a largo plazo, y la necesidad de fortalecer la coordinación, el liderazgo y la rendición de cuentas en materia de género, en particular mediante la política de género y el marco de rendición de cuentas conexo del Comité Permanente entre Organismos.

43. En los contextos humanitarios, una tercera parte de los hogares están encabezados por una mujer, y esos hogares refieren un riesgo mayor de padecer malnutrición e inseguridad alimentaria. En la actualidad, hay casi 100 millones de personas que padecen inseguridad alimentaria como consecuencia de un conflicto, cifra que constituye un aumento abrumador respecto a los 77 millones de personas registradas en 2019. Más de 30 millones de personas están a un paso de la hambruna, lo que es especialmente peligroso para las mujeres que están embarazadas,

[43] Véase https://es.unesco.org/covid19/educationresponse/girlseducation.

amamantando o al cuidado de niños. En el noroeste de la República Árabe Siria, hasta el 37 % de las madres están desnutridas. Un rápido análisis de género realizado poco después de la explosión que tuvo lugar en el puerto de Beirut en agosto de 2020 reveló que el 51 % de los hogares afectados estaban encabezados por una mujer y que el 8 % de esas mujeres eran ancianas y vivían solas.

44. En las situaciones de conflicto, las mujeres y las niñas también son víctimas de secuestro y trata, ya sea por las partes en conflicto o por bandas de delincuencia organizada. En todo el mundo, de cada diez víctimas de la trata, cinco son mujeres adultas y dos son niñas. Aunque no se dispone de información y análisis suficientes sobre la trata de personas en situaciones de conflicto y su contribución a la economía de guerra, salvo algunas excepciones, como es el caso de Libia, la trata de personas sin duda aumenta significativamente tras las contracciones económicas agudas. Por ejemplo, en la República Bolivariana de Venezuela, las Naciones Unidas verificaron 75 víctimas de trata entre 2008 y 2015, pero más de 600 entre 2016 y 2018. El secuestro de mujeres y niñas ha sido uno de los factores que aumentaron la violencia en las regiones de Diffa y Tilaberi del Níger. A principios de 2021, fueron secuestradas y luego liberadas unas 300 escolares en el norte de Nigeria, recurso que se ha hecho cada vez más frecuente desde el secuestro masivo de niñas que tuvo lugar en el estado de Chibok en 2014.

45. Otras situaciones que afectan a las mujeres son la desaparición y la detención de sus familiares varones, pues son ellas mismas a las que está dirigida esta acción o esta las estigmatiza y margina aún más. Muchas de estas mujeres también son las que más luchan para que liberen a sus familiares. En países como la República Árabe Siria o el Yemen, las mujeres actúan como mediadoras entre las autoridades, las organizaciones humanitarias y los familiares de los detenidos, rastrean a los presos políticos y es habitual que consigan negociar su libertad. Sin embargo, se sabe menos sobre el destino de las mujeres que están recluidas. La mayor parte de los países afectados por una crisis que liberaron a miles de presos para frenar la propagación de la COVID-19 se negaron a facilitar datos sobre el número o el porcentaje de mujeres que dejaron en libertad. En septiembre de 2020, 50 mujeres detenidas fueron acorraladas en un patio y al menos 21 fueron violadas en grupo como resultado de un motín que tuvo lugar en la prisión de Lubumbashi (República Democrática del Congo), atrocidad que recibió escasa atención y ninguna reparación (S/2020/1150, párr. 24).

46. Sin embargo, aunque la pandemia aumentó el número previsto de niñas que se verían obligadas a casarse o a abandonar la escuela, así como de mujeres que sufrirían violencia en el hogar, lo que impulsó estas tendencias fue el sexismo y la misoginia, propiciados por las instituciones sociales, religiosas y de otro tipo de carácter patriarcal, a menudo difundidos adrede por poderosos agentes políticos. Fue la movilización de estos agentes la que obstruyó la legislación contra la violencia de género en algunos países y fueron sus mensajes los que inspiraron una ola de violencia política contra las mujeres, incluidas las jóvenes, en la vida pública, campaña que estuvo dirigida a las funcionarias electas y candidatas, periodistas, manifestantes y defensoras de los derechos humanos.

47. En 2020, el ACNUDH verificó 35 casos de asesinatos de defensoras de los derechos humanos, periodistas y sindicalistas en siete países que se encontraban en una situación de conflicto y que disponían de datos, cifras que superaron las correspondientes a 2018 y 2019[44]. Son muchas más las mujeres que han recibido amenazas y fueron acosadas. Los datos sobre estas agresiones son incompletos y las dirigentes a menudo no se deciden a denunciar las amenazas porque son muy

[44] Datos del ACNUDH, en cooperación con la UNESCO y la OIT.

difamatorias y suelen estar relacionadas con su vida privada. Las medidas de confinamiento obligaron a muchas activistas a trasladarse a plataformas en línea, lo que las expuso a riesgos de seguridad digital al mismo tiempo que los Gobiernos adoptaban amplias medidas de vigilancia digital[45]. Según Front Line Defenders, los defensores de los derechos humanos más atacados fueron los que luchaban por los derechos a la tenencia de la tierra, al medio ambiente y de los indígenas, los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, queer e intersexuales (LGBTQI) y los derechos de las mujeres.

48. En noviembre de 2020, la destacada abogada libia y activista por los derechos de las mujeres Hanane al-Barassi fue asesinada a tiros en Bengasi por hombres armados no identificados. Al-Barassi había denunciado la corrupción y casos de presuntas agresiones y violaciones a mujeres que involucraban a miembros de grupos armados de Bengasi. En marzo de 2021, tres jóvenes periodistas afganas de un medio de comunicación local fueron asesinadas a tiros en Yalalabad cuando volvían a casa del trabajo, solo tres meses después del asesinato de la presentadora de radio y televisión afgana Malalai Maiwand. La periodista, de 26 años, había defendido los derechos de las mujeres y había hablado públicamente de los problemas que afrontaban las periodistas en el Afganistán. En Somalia, la Jefa de la Unidad de Violencia Sexual y de Género y Protección Infantil de la Fuerza de Policía Somalí en Garoowe (Puntlandia) fue agredida físicamente por cuatro agentes de policía porque estaba examinando los casos de violencia sexual registrados en la comisaría central, y una periodista fue detenida tras hacer un seguimiento de la agresión. En Diinsoor (región de Bay), una dirigente de la sociedad civil local fue atacada y asesinada por Al-Shabaab por defender a las mujeres en estrecha colaboración con el consejo distrital de Diinsoor, que había alcanzado la paridad de género. En Colombia, 10 de los 16 miembros del Foro Especial de Género, encargado de supervisar la aplicación de las disposiciones de género del acuerdo de paz, denunciaron amenazas directas y una organización que defiende los derechos de las mujeres indígenas tuvo que retirarse temporalmente debido a la gravedad de esas amenazas.

49. Desde Belarús hasta Myanmar, las mujeres fueron agredidas, torturadas o detenidas por su participación en protestas. Las mujeres estuvieron al frente de las manifestaciones de oposición al golpe de Estado militar en Myanmar y desempeñaron una función esencial en el movimiento de desobediencia civil, iniciado por el personal del Ministerio de Salud y Deportes, personal médico y de enfermería, integrado por casi un 80 % de mujeres, muchas de ellas, jóvenes. Las dirigentes sindicales y activistas de los derechos laborales que representan a la mano de obra del sector de la confección, mayoritariamente femenina, fueron figuras destacadas en las protestas. Una evaluación de ONU-Mujeres reveló que casi el 50 % de las organizaciones de mujeres tuvieron que cerrar sus operaciones por motivos de seguridad y que la policía allanó y saqueó varias de sus oficinas. En Colombia, algunas mujeres jóvenes y personas LGBTQI denunciaron actos de violencia sexual presuntamente cometidos por la policía nacional durante las manifestaciones que comenzaron en abril de 2021. Otras fueron atacadas a tiros por civiles armados, como una joven dirigente indígena que fue herida solo unos meses después de participar como oradora invitada en los actos mundiales celebrados para conmemorar la campaña Generación Igualdad y el 20º aniversario de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, que también colaboraba con ONU-Mujeres y la Embajada de Noruega en su programa de protección de las dirigentes y defensoras de los derechos humanos en Colombia.

50. Los informes periódicos de las misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz están prestando una mayor atención a este tipo de violencia política, y el Fondo para la Consolidación de la Paz asignó más de 19 millones de dólares en 2020

[45] Front Line Defenders, *Global Analysis 2020* (2021).

a la protección de las mujeres y los jóvenes que trabajan para consolidar la paz y defienden los derechos humanos, que también abarca el apoyo a los defensores de los derechos LGBTQI a través de su Iniciativa de Promoción de las Cuestiones de Género y la Juventud. Resulta alentador que varios países hayan incluido en su plan de acción nacional sobre las mujeres y la paz y la seguridad objetivos específicos relacionados con la protección de las defensoras de los derechos humanos, así como que haya aumentado el número de iniciativas dirigidas por el ACNUDH y el resto del sistema de las Naciones Unidas. En una decisión histórica de abril de 2021, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer observó que el Gobierno de Libia había violado los derechos de una defensora de los derechos humanos que huyó del país en 2012 tras ser acosada, torturada y obligada a cerrar su organización de defensa de los derechos de las mujeres. Sin embargo, la magnitud y la gravedad de estos ataques demuestran que es preciso hacer mucho más, como garantizar la disponibilidad de más fondos, para proporcionar tanto protección individual como un entorno más propicio para estas activistas.

D. Participación y representación políticas

51. A pesar de lo que ha avanzado la representación de las mujeres en los procesos decisorios en los últimos decenios, los progresos hacia la consecución de la paridad de género en la vida política y pública han sido sumamente lentos. Las mujeres solo ocupan el 25,5 % de los escaños parlamentarios en todo el mundo y la proporción es aún más baja, del 18,9 %, en los países que se encuentran en una situación de conflicto o posconflicto. En el plano mundial, las mujeres ocupan el 36,3 % de los cargos electivos en el nivel local y el 25,9 % de esos cargos en los países que se encuentran en una situación de conflicto. Solo hay 22 países que tienen a una mujer como Jefa de Estado o de Gobierno. Las mujeres solo representan una cuarta parte de quienes integran los equipos de tareas de lucha contra la COVID-19 de los países que se encuentran en una situación de conflicto o posconflicto. La participación de las mujeres en la administración pública de los países que están en una situación de fragilidad o conflicto fue, en promedio, de solo el 23 %, menos de la mitad del promedio de todos los demás países.

52. Los efectos a largo plazo de la discriminación histórica, agravados recientemente por la pandemia, han desfavorecido a las mujeres en todas las esferas, en particular en la vida política y pública. Para anular la desigualdad y aplicar las normas y los compromisos internacionales y nacionales, es necesario tomar medidas especiales de carácter temporal, entre ellas cuotas de género (véase E/CN.6/2021/3). Como deja claro el llamamiento del Secretario General a la acción en favor de los derechos humanos, el compromiso de no discriminación no es suficiente por sí solo: se necesitan medidas proactivas para aumentar la participación y la representación significativas de las mujeres.

53. Se ha demostrado que las cuotas de género, además de otras medidas especiales de carácter temporal, son una forma eficaz de lograr un cambio importante en la distribución del poder. La representación parlamentaria de las mujeres en los países que se encuentran en una situación de conflicto o posconflicto y tienen cuotas legisladas duplica la de los que no las tienen: un 23,3 % frente a un 11,6 %. La representación de las mujeres en los cargos electivos locales acentúa aún más esta tendencia. La representación de las mujeres en los gobiernos locales de los países que se encuentran en una situación de conflicto o posconflicto y tienen cuotas de género legisladas es del 28 %, mientras que, en los países que no las tienen, es del 11 %.

54. Las contrataciones y los nombramientos selectivos han aumentado la proporción de mujeres que ocupan puestos ejecutivos, como se ha visto en los países en los que

se ha asumido el compromiso ejecutivo de nombrar gabinetes equilibrados en cuanto al género. Las mujeres representan el 21,9 % de los ministros de todo el mundo, pero solo el 19,2 % en los países que se encuentran en una situación de conflicto o posconflicto[46]. Estas medidas no se han aprovechado al máximo pese a que permiten cambiar la situación rápidamente si hay voluntad política. Por otra parte, cuando se fijan cuotas y otras medidas especiales de carácter temporal, es importante instituir también mecanismos para aplicarlas y dar seguimiento a los progresos.

55. En cada etapa, es preciso no cejar en los esfuerzos para evitar los retrocesos e incumplimientos. En el Afganistán, tras la llegada de los talibanes al poder, se están evaporando los progresos conseguidos por las mujeres en materia de representación política. En el Yemen, la formación del gabinete del Gobierno en diciembre de 2020 sin una sola ministra fue un acontecimiento negativo que no se había visto en 20 años y que estuvo muy relacionado con las negociaciones del Acuerdo de Riad, en las que no participó ninguna mujer. En Libia, a pesar de la cuota del 30 % incluida en la hoja de ruta para las elecciones de 2021, el gabinete del Gobierno de Unidad Nacional formado en marzo de 2021 solo incluía a 5 mujeres de un total de 35 miembros, si bien el gabinete tuvo por primera vez una Ministra de Relaciones Exteriores y una Ministra de Justicia. En Sudán del Sur, pese a la cuota del 35 % establecida en el Acuerdo Revitalizado para la Solución del Conflicto en la República de Sudán del Sur, solo un estado está gobernado por una mujer. En la República Centroafricana, el deterioro de la situación política y de la seguridad socavó la participación de las mujeres como votantes y candidatas, y los partidos no respetaron la cuota del 35 % en las listas de candidatos que proponía el código electoral. No obstante, las mujeres se movilizaron organizando protestas y difundieron un llamamiento a que las elecciones fueran pacíficas, y votaron, tras lo cual la representación de las mujeres en la Asamblea Nacional registró un aumento mínimo, del 8,5 % al 12,5 %, y del 14,7 % al 21,8 % en todo el Gobierno.

56. Es esencial reducir la violencia que sufren las mujeres en los ámbitos políticos para lograr la igualdad en la vida política y pública. La pandemia ha amplificado los maltratos, el acoso y las amenazas, tanto en persona como en línea, contra las mujeres que son activas en la vida política. En todas las regiones, se ha utilizado la violencia para silenciar a las dirigentes e impedir que se presentaran a las elecciones y desempeñaran sus funciones en cualquier cargo que ocuparan. En los países que están en una situación de conflicto, la precaria situación de la seguridad y el débil estado de derecho agravan las amenazas y la violencia. Las mujeres que participaron en el Foro de Diálogo Político Libio en 2020 recibieron amenazas. Según una encuesta de ONU-Mujeres, las mujeres libias tenían casi el doble de probabilidades de referir motivos políticos como causa de la violencia en 2021 que en 2018. Los Estados Miembros deben tomar medidas integrales para asegurarse de que las mujeres puedan ejercer sus derechos civiles y políticos en condiciones de igualdad y seguridad.

E. Recuperación económica y acceso a los recursos

57. El informe anual de 2020 (S/2020/946) presentó argumentos a favor de priorizar el trabajo de cuidados en las decisiones sobre la recuperación y la reconstrucción; de invertir en instrumentos de protección social, como las iniciativas de ingresos básicos; de rectificar las políticas de austeridad y de impulsar el gasto en educación y salud. Los efectos acumulados de la pandemia no han hecho más que confirmar estos argumentos, ya que la economía mundial se contrajo en 2020.

[46] UIP y ONU-Mujeres, “Mapa de las mujeres en la política: 2021”, 1 de enero de 2021.

58. Según el Rastreador Global de Respuestas de Género a la COVID-19 elaborado por ONU-Mujeres y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), alrededor del 42 % de las más de 3.100 medidas políticas que se tomaron en 219 países y territorios de todo el mundo pueden considerarse sensibles al género. Casi dos terceras partes de estas medidas tenían por objeto abordar la violencia contra las mujeres y las niñas, pero muchas menos estaban dirigidas a fortalecer la seguridad económica de las mujeres o a prestar apoyo al trabajo de cuidados no remunerado. De las 1.700 medidas relacionadas con la protección social o el mercado laboral, solo el 23 % abordaban la seguridad económica de las mujeres o proporcionaban apoyo al trabajo de cuidados no remunerado. Asimismo, de las 580 medidas fiscales y económicas que tenían por fin ayudar a las empresas a capear la crisis, solo el 12 % canalizaba recursos hacia los sectores dominados por las mujeres.

59. En los países que se encuentran en una situación de conflicto, las mujeres han sido las más afectadas por las consecuencias económicas de la pandemia y representan una parte desproporcionada del sector informal. Cerca de cuatro de cada cinco mujeres que tienen un trabajo remunerado en los países que se encuentran en una situación de posconflicto se dedican a la agricultura, reciben un salario bajo y tienen escasa protección jurídica. Las medidas obligatorias de distanciamiento social dificultaron o impidieron a las mujeres vender sus productos en el mercado. Las mujeres asumieron una mayor parte de la carga doméstica y las tareas de cuidados, y las pérdidas de ingresos mermaron su capacidad para comprar semillas y otros materiales para la siguiente temporada de siembra[47]. En la región de los Grandes Lagos, las pequeñas y medianas empresas que son propiedad de mujeres fueron las que sufrieron el peor golpe, y también disminuyó el comercio transfronterizo, otra importante fuente de ingresos para muchas mujeres. En Haití, el más afectado fue el sector de la confección, que representa el 90 % de las exportaciones manufactureras del país y cuenta con un 70 % de mano de obra femenina. En el Líbano, se prevé que la tasa de desempleo de las mujeres aumente del 14 % antes de la crisis al 26 %. En el Territorio Palestino Ocupado, la participación de las mujeres en la fuerza laboral fue solo del 21 % en 2018. En 2020, se había reducido aún más, hasta el 16 %, y el 27 % de las empresas dirigidas por mujeres debieron cerrar a causa de los confinamientos.

60. Solo tres países que se encontraban en una situación de fragilidad tomaron medidas en apoyo del trabajo de cuidados no remunerado. Se sigue pretendiendo que el trabajo de cuidados que hacen las mujeres sea la red de seguridad que todo lo puede absorber en caso de guerras, catástrofes o pandemias, en detrimento de las propias aspiraciones económicas de las mujeres o de su participación en la vida pública. Sin embargo, esta red de seguridad tiene un límite y, cuando la carga del trabajo de cuidados que hacen las mujeres es invisible y no recibe apoyo, las condena a la pobreza extrema y deja a sus hijos expuestos a que los recluten grupos armados y extremistas violentos[48]. En Colombia, el Gobierno ha reconocido que la falta de servicios de guardería es uno de los principales obstáculos para la recuperación económica de las mujeres, en particular de las excombatientes que participan en proyectos productivos como parte de su reintegración económica.

61. Se necesitan medidas concretas que velen por la inclusión de las mujeres en los foros decisorios sobre cuestiones económicas y de otro tipo. En Libia, de las 35 personas que participaron en la vía del diálogo económico del proceso de Berlín,

[47] Georgetown Institute for Women, Peace and Security y Misión Permanente de los Emiratos Árabes Unidos ante las Naciones Unidas, *Advancing Women's Participation in Post-Conflict Reconstruction* (2020).

[48] Jay Lingham y Melissa Johnston, "The hidden work of post-conflict recovery", openDemocracy, 2 de octubre de 2019

solo 4 eran mujeres. No obstante, gracias a la presión ejercida por las organizaciones de mujeres y la implicación de la UNSMIL, el número de mujeres aumentó a 13. En la República Democrática del Congo, el fondo nacional de solidaridad que se ocupa de las repercusiones socioeconómicas de la COVID-19 está supervisado por un comité de gestión formado por dos mujeres y diez hombres. Las medidas para corregir estos desequilibrios a menudo tienen que ser obligatorias, por ejemplo, mediante cuotas claras y concretas.

62. En el período que abarca el informe, las Naciones Unidas siguieron buscando soluciones a los confinamientos, las restricciones impuestas a la movilidad y otros trastornos provocados por la pandemia. En Guinea-Bissau, el UNICEF colaboró con la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau y la Red sobre la Paz y la Seguridad de las Mujeres en la Región de la CEDEAO para instalar más mercados y descongestionar el mercado central de Bissau, donde predominan las vendedoras, y distribuir entre los vendedores mascarillas producidas por una asociación de mujeres con discapacidad. Cuando el cierre de las escuelas dificultó el acceso de las familias a las comidas escolares que ofrecía el Programa Mundial de Alimentos, el Programa convocó a las pequeñas agricultoras para que cultivaran en la localidad los alimentos para alimentar a esas familias. En el Yemen, el PNUD instruyó a las mujeres yemeníes de las comunidades situadas en la primera línea del conflicto para que fueran propietarias y gestionaran microrredes energéticas comunitarias como empresarias, iniciativa por la que el PNUD recibió un premio humanitario, redujo los costos de la energía un 65 % y proporcionó acceso a energía sostenible a 10.000 personas.

63. La pandemia ha agravado una situación ya de por sí grave para las mujeres y las niñas en los países que se encontraban en una situación de conflicto. Una investigación de la Universidad de Georgetown[49] revela que solo el 44 % de las mujeres tienen un trabajo remunerado en los países que se encuentran en una situación de fragilidad o conflicto, mientras que el porcentaje correspondiente a los hombres de los mismos países es del 66 %. La situación de las mujeres es mucho peor en los países que llevan muchos años en situación de conflicto, donde este porcentaje es inferior al 20 %, que en los países que se encuentran en una situación de posconflicto, variación que no se observa entre los hombres. Las mujeres son propietarias del 10 % de las microempresas y pequeñas y medianas empresas en los países que se encuentran en una situación de fragilidad o conflicto y casi del 30 % en otros países en desarrollo. No muchos países que se encuentran en una situación de conflicto disponen de datos sobre la propiedad de la tierra de las mujeres, pero los que sí los tienen revelan que sigue siendo baja (en Malí, es de tan solo el 3 %). La tasa de fecundidad de los países que se encuentran en una situación de fragilidad o conflicto es, en promedio, de cinco hijos, el doble del promedio de los países en desarrollo que no están en un conflicto, y el acceso a los métodos anticonceptivos es mucho menor. Algunos de los obstáculos que dificultan el acceso formal de las mujeres a la fuerza laboral, en especial de las mujeres refugiadas que son discriminadas y encuentran impedimentos jurídicos para acceder al mercado laboral tanto por su género como por su condición de desplazadas, son las normas y expectativas sociales sobre el papel de la mujer, el temor al acoso, los altos costos del transporte y las guarderías, los salarios mínimos bajos que ni siquiera se respetan, la percepción de que en el lugar de trabajo impera la desigualdad y las leyes y los reglamentos discriminatorios.

[49] Yvonne Quek, *Women's Work Amid Fragility and Conflict: Key Patterns and Constraints* (Georgetown Institute for Women Peace and Security, 2019).

F. Estado de derecho y acceso de las mujeres a la justicia

64. En Guatemala, las abuelas de Sepur Zarco, ancianas indígenas de la comunidad maya quekchí, encabezaron la búsqueda de justicia en los planos local, nacional e internacional y siguen vigilando que se aplique la sentencia de reparación que obtuvieron. La visibilidad y el liderazgo de las abuelas han motivado a otras sobrevivientes guatemaltecas de la violencia sexual y de género a buscar justicia en casos penales de gran repercusión. Esta experiencia ilustra que la participación significativa de diversas mujeres en las iniciativas de justicia, sea como supervivientes, activistas o profesionales de la justicia, tiene un potencial transformador y es esencial para construir sistemas de estado de derecho inclusivos y cohesión social.

65. En los países que están en una situación de posconflicto y se libran del autoritarismo, la reforma de las leyes que discriminan a las mujeres y a las niñas es otra importante garantía de no repetición en lo que respecta a las violaciones y los abusos. En el Iraq, el Consejo de Representantes aprobó la Ley de las Supervivientes Yazidíes, que fijó el imperativo jurídico de enjuiciar a los miembros del Dáesh por crímenes internacionales y la reparación de las supervivientes, y reconoce los crímenes cometidos no solo contra la comunidad yazidí, sino también contra la cristiana, la shabak y la turcomana. En Libia, las Naciones Unidas han ayudado a redactar un proyecto de ley para combatir la violencia contra las mujeres que está en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos. En Sudán del Sur, la UNMISS y el PNUD ayudaron a elaborar legislación de familia que protege los derechos de las mujeres respecto de cuestiones relativas al matrimonio, el divorcio, la custodia de los hijos y la herencia, tras amplias consultas con redes de mujeres durante varios años. En Kosovo, el parlamento incorporó en la Constitución el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica. En el Sudán, el activismo de las mujeres dio lugar a importantes reformas jurídicas en materia de protección de los derechos humanos y la igualdad de género; por ejemplo, se modificaron las disposiciones del Código Penal sobre la “vestimenta inmodesta”, se tipificó la mutilación y ablación genital femenina y se eliminó el requisito de que un tutor diera permiso para que una madre pudiera viajar con sus hijos.

66. En el período que abarca el informe, también se han dado pasos importantes para hacer que rindieran cuentas los autores de los crímenes y las violaciones de los derechos de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto. En noviembre de 2020, en la República Democrática del Congo, los excomandantes de grupos armados Ntabo Ntaberi Sheka y Serafin Lionso fueron condenados por los crímenes de guerra, entre ellos violación y esclavitud sexual, que cometieron en Kivu del Norte (S/2021/312, párr. 30). En julio de 2020, la Corte Penal Internacional condenó a Dominic Ongwen, antiguo miembro del Ejército de Resistencia del Señor en Uganda, por crímenes de guerra y de lesa humanidad, incluido el embarazo forzado, primera condena que dicta la Corte por este crimen. En abril de 2020, comenzó en Alemania el juicio contra Anwar R., exagente de la Dirección General de Seguridad de Siria, por tortura como crimen de lesa humanidad, que incluyó violación y agresión sexual con agravante. Sudán del Sur siguió desplegando tribunales móviles en zonas remotas, con el apoyo técnico y logístico de la misión de mantenimiento de la paz. En junio de 2021, el Gobierno del Sudán indicó que estaba dispuesto a entregar a la Corte Penal Internacional al expresidente Omer al-Bashir y a otros funcionarios buscados por genocidio y crímenes de guerra, incluida la violación. En julio de 2021, el Tribunal

de Primera Instancia de Pristina fue el primer tribunal de Kosovo en dictar una condena por violencia sexual relacionada con el conflicto[50].

67. A pesar de los avances logrados en los casos penales de gran repercusión, la pandemia de COVID-19 ha hecho patentes profundas desigualdades en el acceso de las mujeres a la justicia en situaciones cotidianas, sobre todo en los países que están en una situación de conflicto, donde las necesidades de justicia de las mujeres ya eran más acuciantes. En el Territorio Palestino Ocupado, el confinamiento total de los tribunales de familia de Cisjordania y Gaza ha tenido efectos profundos en la capacidad de las mujeres y los niños para solicitar la pensión alimenticia, la manutención, la custodia, los derechos de visita, las órdenes de protección y los derechos de sucesión[51]. En el Afganistán, los procedimientos judiciales quedaron paralizados, lo que impidió a las mujeres presentar y avanzar en los casos que habían presentado[52]. Por otra parte, las intervenciones específicas que cuentan con recursos suficientes pueden tener efectos importantes. Los programas de la Iniciativa Spotlight, que se ejecutan en muchos países que se encuentran en una situación de conflicto, contribuyeron a que se condenara a un número mayor de los autores de actos de violencia contra mujeres y niñas. En Nigeria, la Iniciativa Spotlight ayudó al Presidente a crear un grupo especial de investigación sobre violencia sexual y de género, hito histórico que ya está aumentando el acceso de las mujeres a la justicia. Con el apoyo de las Naciones Unidas, el Consejo Judicial Supremo de Libia creó dos tribunales, uno en Trípoli y otro en Bengasi, que escuchan casos de violencia contra las mujeres y los niños y, de los seis jueces que debían administrar esos dos tribunales, nombró a cinco juezas.

68. El sistema de las Naciones Unidas ha seguido avanzando en su apoyo conjunto al estado de derecho a través del mecanismo del Punto Focal Mundial para el Estado de Derecho, ajustando y ampliando su labor en respuesta a la pandemia, entre otros fines para subsanar las deficiencias de acceso a la justicia de las mujeres y las niñas en los entornos de conflicto y promover la representación de las mujeres en la aplicación de la ley y en los sectores de la justicia y la seguridad. El Equipo de Expertos de las Naciones Unidas sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos ayudó a las autoridades nacionales a fortalecer las salvaguardias institucionales contra la impunidad en países como Nigeria, Sudán del Sur, Guinea, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo.

G. Prevención del terrorismo y el extremismo violento y lucha contra ellos

69. Desde que se aprobó la resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad, en la que este pidió la integración de la agenda de las mujeres y la paz y la seguridad en la lucha contra el extremismo violento y el terrorismo, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo aumentó significativamente el número de recomendaciones relacionadas con el género que dirige a los Estados Miembros: cada vez se hace más referencia al género en las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones como el enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración de los combatientes terroristas extranjeros, los vínculos entre el terrorismo, la trata de

[50] El 5 de julio de 2021, el Tribunal de Primera Instancia de Pristina condenó a un exagente de policía por violación y otros crímenes cometidos en 1999, primera vez que un tribunal de Kosovo condena a un sospechoso de violencia sexual relacionada con el conflicto. Véase Alexandrah Bakker, “Monthly news updates: domestic prosecution of international crimes – July 2021”, 3 de agosto de 2021.

[51] ONU-Mujeres *et al.*, “Justice for women amidst COVID-19”, mayo de 2020.

[52] *Ibid.*

personas y la violencia sexual relacionada con los conflictos, y los esfuerzos por refutar los argumentos terroristas; y han crecido de forma exponencial las investigaciones en ese ámbito, en particular sobre las dimensiones de género del terrorismo de extrema derecha.

70. Aun así, siguen surgiendo preocupaciones serias, en particular en la consulta digital mundial de seis semanas de duración sobre este tema que tuvo lugar en 2020, en la que participaron más de 140 representantes de la sociedad civil de 43 países de todo el mundo[53]. Es casi total la impunidad de los responsables de la trata de personas, la violencia sexual y las violaciones de los derechos de las mujeres perpetrados en el contexto de la delincuencia organizada y el terrorismo. Miles de mujeres supuestamente vinculadas a grupos considerados terroristas por el Consejo de Seguridad que se encuentran en centros de detención y campamentos de Libia o la República Árabe Siria, a menudo acompañadas de sus hijos, están en una situación desesperada, que se ve agravada por las restricciones impuestas al acceso humanitario a causa de la pandemia, los nuevos retrasos en la repatriación y la escasa inversión en programas de rehabilitación adecuados. La lucha antiterrorista sigue centrándose principalmente en planteamientos militares y de justicia penal, tiene lugar en espacios dominados por hombres y se basa en estereotipos y prejuicios de género, considera a las mujeres solo de forma superficial y a menudo las limita a su papel de madre y esposa, y abarca la vigilancia masiva y la legislación amplia que puede restringir las actividades o la financiación de las organizaciones y los defensores de los derechos de las mujeres. En los casos más extremos, la legislación antiterrorista tiene como blanco directo los derechos de las mujeres.

71. A pesar de la pandemia, las Naciones Unidas continuaron trabajando con los Estados Miembros para repatriar a países como Túnez, Kazajistán, Tayikistán y Uzbekistán a las mujeres y las niñas que llevan detenidas mucho tiempo en los campamentos de la parte noreste de la República Árabe Siria. En Somalia, la atención a la rehabilitación de las mujeres ha mejorado considerablemente en los últimos dos años, ya que la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia y la Organización Internacional para las Migraciones gestionan dos centros de rehabilitación para mujeres que estaban asociadas a Al-Shabaab. Estos programas han beneficiado a 279 mujeres y 304 hombres, y solo en 2020 se graduaron 128 mujeres. Las Naciones Unidas también apoyan las iniciativas dirigidas por mujeres, desde las Aldeas Pacíficas de Indonesia hasta la creación de la plataforma de acción rápida y movilización de las mujeres en el Mindanao Musulmán de Filipinas, red de mediadoras de la comunidad que ahora están consideradas trabajadoras esenciales que promueven la educación para la paz y formulan argumentos para contrarrestar la propaganda extremista, la información errónea y el discurso de odio. De los 45 proyectos relacionados con la prevención del extremismo violento que ejecuta el PNUD, el 75 % tiene entre sus objetivos lograr la igualdad de género y el 11 % lo considera su objetivo principal.

72. Un ejemplo de buenas prácticas es el plan de acción nacional sobre las mujeres y la paz y la seguridad de Jordania, que tiene un objetivo específico sobre la prevención del extremismo violento con perspectiva de género, cuenta con fondos asignados para aplicarlo y ya está dando resultados positivos. Las organizaciones de mujeres de la República Unida de Tanzanía están bien representadas en una junta consultiva nacional sobre la prevención del extremismo violento, que guía la formulación de la estrategia y el plan de acción nacionales.

[53] ONU-Mujeres, “Global digital consultation: civil society voices on the gendered dimensions of violent extremism and counter-terrorism responses”, enero de 2021.

H. El cambio climático y sus consecuencias para la paz y la seguridad

73. La crisis climática sigue empeorando las condiciones que amenazan la paz y la seguridad y afecta de forma desproporcionada a los países que se encuentran en una situación de fragilidad o conflicto[54]. Desde 2007, el Consejo de Seguridad ha celebrado varios debates sobre asuntos de seguridad climática. El Consejo ha reconocido los efectos adversos del cambio climático sobre la estabilidad en resoluciones y declaraciones de su Presidencia sobre 11 contextos diferentes, así como en la resolución 2242 (2015), relativa a las mujeres y la paz y la seguridad[55]. La Presidenta del Grupo Consultivo Juvenil sobre Cambio Climático, Nisreen Elsaim, en su declaración en el debate abierto de alto nivel sobre el clima y la seguridad celebrado en febrero de 2021, indicó que las emergencias climáticas provocan pérdida de los medios de subsistencia, desplazamiento y migración, e importantes interrupciones en el acceso a los servicios de salud y salud sexual y reproductiva que salvan vidas, además de aumentar la violencia de género y otros comportamientos nocivos.

74. En el período que abarca el informe, mejoraron tanto la aceptación como la integración de las consideraciones vinculadas al medio ambiente y al cambio climático en las políticas y los programas relativos a la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad, así como de las consideraciones de género en las nuevas prioridades sobre el cambio climático y la seguridad. El informe de políticas *Gender, Climate and Security: Sustaining Inclusive Peace on the Frontlines of Climate Change* describe la experiencia adquirida con los proyectos experimentales que han logrado abordar las dimensiones de género de los riesgos para la seguridad relacionados con el clima. El informe ha aumentado el conocimiento acerca de este problema y ha promovido nuevas inversiones en programas interinstitucionales para abordar simultáneamente la adaptación al cambio climático, la consolidación de la paz y la igualdad de género, con el apoyo del Fondo para la Consolidación de la Paz, en sitios como Gambia, el Níger, el estado del Nilo Azul (Sudán), así como los problemas transfronterizos entre Malí y el Níger. El mecanismo de seguridad climática, iniciativa conjunta del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, el PNUD y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente cuyo fin es ayudar al sistema de las Naciones Unidas a afrontar de forma más sistemática los riesgos para la seguridad relacionados con el clima, ha redoblado los esfuerzos para incorporar la perspectiva de género en su labor, por ejemplo, aplicando metodologías de evaluación de los riesgos que tienen en cuenta el género en su labor sobre el terreno y examinando las buenas prácticas en materia de integración de la seguridad climática y los vínculos de género en las actividades de consolidación de la paz.

75. Es necesario continuar trabajando para abordar los vínculos entre el género, el clima y la seguridad, y lograr que las mujeres y los grupos marginados participen de una manera significativa en la formulación de políticas nacionales y en las reformas jurídicas y de planificación acerca de la distribución de los recursos naturales en los países que están en un conflicto. Esta labor abarca procesos para apoyar las contribuciones determinadas a nivel nacional, los planes nacionales de adaptación al cambio climático, los planes nacionales de acción contra el cambio climático, las políticas sobre la tenencia de la tierra y la reducción de las emisiones generadas por la deforestación y la degradación forestal. También abarca el respaldo a las

[54] Adrien Detges *et al.*, *10 Insights on Climate Impacts and Peace: A Summary of What We Know* (Adelphi e Instituto de Investigaciones Climáticas de Potsdam, 2020).

[55] Cuando se redactó este documento: la subregión de África Central, África Occidental y el Sahel, Chipre, Darfur, el Iraq, la cuenca del lago Chad, Malí, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán del Sur.

actividades de promoción que llevan adelante las organizaciones y redes de mujeres para mitigar los riesgos para la seguridad relacionados con el clima.

76. Actualmente está recibiendo mucha atención la financiación para hacer frente al cambio climático. Es esencial tener en cuenta la perspectiva de género a la hora de tomar decisiones, aplicar los instrumentos de financiación para contrarrestar el cambio climático y garantizar la participación de las mujeres en la asignación de recursos financieros, sobre todo en situaciones de crisis y conflicto. El vínculo entre el género, el clima y la seguridad ofrece una oportunidad única para que los fondos destinados a mitigar el cambio climático y adaptarse a sus consecuencias resuelvan las causas subyacentes de los conflictos y tengan más efectos transformadores, como es el caso del Fondo Verde para el Clima y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

77. A medida que el cambio climático aviva nuevas olas de activismo ambiental, cada vez son más peligrosas las actividades que tienen por objeto proteger los recursos naturales y defender los derechos ambientales. Es alarmante el aumento de la violencia y las amenazas contra las defensoras del medio ambiente, en particular las indígenas. Su protección debe ser parte indisociable de la agenda mundial que procura consolidar y sostener la paz.

IV. Medidas para cumplir los compromisos relativos a las mujeres y la paz y la seguridad

A. Planificación de medidas y seguimiento de resultados a escalas nacional y regional

78. La aplicación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad incumbe a todos los Estados Miembros y comprende garantizar que los compromisos asumidos por la comunidad internacional en relación con la igualdad de género y las mujeres y la paz y la seguridad se traduzcan en leyes, políticas y prácticas nacionales y sean defendidas en las políticas y los programas de alcance mundial, como en la cooperación internacional en materia de seguridad y desarrollo, la ayuda humanitaria y el apoyo a las iniciativas de mediación y consolidación de la paz en todo el mundo. El marco normativo y la aplicación de la agenda continúan presentando muchas deficiencias, que muy probablemente aumenten a menos que se incorporen medidas concretas en las actividades de recuperación de la COVID-19.

79. Está ampliamente reconocida la necesidad de subsanar con urgencia las deficiencias en la aplicación y evitar los retrocesos. El gran respaldo que recibió el Pacto para las Mujeres, la Paz y la Seguridad y la Acción Humanitaria[56], que fue presentado el 2 de julio de 2021 en París en el Foro Generación Igualdad, es una clara expresión de esta necesidad de hacer realidad los compromisos. Hasta agosto de 2021, 149 signatarios, entre los que se encuentran Estados Miembros, organizaciones regionales, entidades de las Naciones Unidas, el sector privado, la sociedad civil y el mundo académico, habían respaldado el preámbulo y el conjunto de acciones del Pacto invirtiendo en al menos una de las acciones propuestas. Guiado por la Junta Directiva del Pacto y los miembros catalizadores, el Pacto definirá un proceso voluntario de seguimiento y rendición de cuentas para hacer realidad sus compromisos, fortalecer la coordinación entre los mecanismos, los sistemas, las redes, las alianzas y las capacidades, y promover la financiación y hacer más conocida

[56] Véase https://forum.generationequality.org/es/pacto-para-las-mujeres-la-paz-y-la-seguridad-y-la-accion-humanitaria-mps-ah.

y visible la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad y la igualdad de género en la acción humanitaria.

80. Los planes de acción nacionales pueden ser importantes para guiar las actividades de aplicación. Hasta agosto de 2021, 98 países y territorios (el 50 % de los Estados Miembros de las Naciones Unidas) habían aprobado un plan de acción específico sobre las mujeres y la paz y la seguridad, y 12 organizaciones regionales contaban con una estrategia o un plan de alcance regional. Un mayor número de países ha tomado medidas para mejorar el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes de su plan de acción nacional y el 86 % de los países que lo tienen han definido indicadores para dar seguimiento a los progresos. En 2021, en cumplimiento de la *Ley sobre la mujer, la paz y la seguridad de 2017*, los Estados Unidos de América presentaron el primer informe en el que evaluaban los progresos realizados en la promoción de su estrategia sobre las mujeres y la paz y la seguridad. También se ha hecho hincapié en la incorporación de las prioridades del plan de acción nacional en las políticas y los planes sectoriales. Por ejemplo, además de aplicar el plan de acción nacional, el Ministerio de Defensa de los Países Bajos ha adoptado un plan de acción de defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores está elaborando un plan específico.

81. La Red de Puntos Focales sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad, presidida actualmente por el Canadá y el Uruguay, subrayó la necesidad de una agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad que esté orientada tanto hacia el interior como hacia el exterior y que sea idónea para hacer frente a las crisis actuales y las que se están recrudeciendo[57]. La Red organizó siete reuniones virtuales para los Estados Miembros, las organizaciones regionales y la sociedad civil, y redactó recomendaciones sobre las formas de concebir y aplicar planes de acción nacionales centrados en logar cambios efectivos, apoyar a las mujeres dedicadas a consolidar la paz, incluir de una forma significativa a las comunidades indígenas y las poblaciones compuestas por multiplicidad de razas en las actividades de aplicación e incorporar a dirigentes intergeneracionales. Sudáfrica y Suiza ocuparán la Copresidencia de la Red en 2022. De cara al futuro, es crucial que la Red y sus miembros redoblen los esfuerzos para influir en las decisiones fundamentales sobre la paz y la seguridad en su respectivo Gobierno.

82. Se anima a los Estados Miembros a aprovechar mejor los mecanismos de derechos humanos para mejorar la rendición de cuentas sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Por ejemplo, solo el 7 % de las recomendaciones redactadas en el contexto del examen periódico universal entre 2017 y 2021 tuvieron una relación directa con las cuestiones de género (véase A/HRC/48/32).

B. Liderazgo, coordinación y rendición de cuentas en las Naciones Unidas

83. En 2019, como parte de los preparativos para conmemorar el 20º aniversario de la resolución 1325 (2000), el Secretario General publicó diez directivas para que las entidades de las Naciones Unidas, entre otros propósitos, revisaran los gastos, los marcos operativos y estratégicos, los mecanismos de rendición de cuentas, los análisis internos, los mensajes públicos, la colaboración con las organizaciones de mujeres y la capacidad técnica para predicar con el ejemplo en las cuestiones relativas a las mujeres y la paz y la seguridad (S/2019/800, párr. 120). Hasta ahora, las entidades han dado pasos importantes para cumplir esos compromisos, pero los avances han sido desiguales. Por ejemplo, ninguno de los equipos de las Naciones Unidas en los

[57] Véase https://wpsfocalpointsnetwork.org/.

países indicó que, como se detalla en el informe, había definido puntos de referencia para alcanzar el objetivo de asignar, como mínimo, el 15 % de los presupuestos programáticos a la igualdad de género y mejorar la integración de la perspectiva de género en todas las esferas de gastos.

84. Se actualizaron los marcos y los pactos de rendición de cuentas para los representantes especiales del Secretario General a fin de incluir objetivos relacionados con las mujeres y la paz y la seguridad, desde los avances en la ejecución de las tareas encomendadas hasta la promoción política coherente y el fortalecimiento de las alianzas con las organizaciones de mujeres de la sociedad civil. El Departamento de Operaciones de Paz siguió invirtiendo en la rendición de cuentas sustentada por datos y ocho misiones de mantenimiento de la paz supervisaron y analizaron sistemáticamente los avances, las tendencias y los retos mediante 15 indicadores básicos relativos a las mujeres y la paz y la seguridad. La Comisión de Consolidación de la Paz aprobó un plan de ejecución para mejorar el seguimiento y la rendición de cuentas en la aplicación de su estrategia de género. Además, el número de mujeres que se dedican a consolidar la paz y hacen exposiciones informativas a la Comisión aumentó significativamente, de 6 en 2019 a la cifra sin precedentes de 25 en 2020. El personal directivo superior de las Naciones Unidas planteó con regularidad cuestiones relacionadas con las mujeres y la paz y la seguridad, y a menudo aunó esfuerzos en todo el sistema de las Naciones Unidas para amplificar los mensajes, ya fuera sobre el 20º aniversario de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, la respuesta a la pandemia y los vínculos con el programa de desarme, o los avances específicos en materia de paz y seguridad en un país determinado. Estas acciones también aumentaron las referencias a las cuestiones de género en los debates mantenidos en las sesiones y las recomendaciones del Comité Ejecutivo.

85. Uno de los modelos para incorporar la igualdad de género en la planificación estratégica que es más progresista y está más orientado al futuro es la transición ejecutada en el Sudán de lo que fue la operación de mantenimiento de la paz más grande a una misión política especial mucho más pequeña. Al tratarse de un proceso complejo, exigió sistematizar la colaboración y dar prioridad a la igualdad de género tanto entre el personal directivo superior como el personal técnico de todo el sistema de las Naciones Unidas y en varias fases. Estas actividades, que se basaron en los logros alcanzados por la UNAMID en relación con las mujeres y la paz y la seguridad, derivaron en que las cuestiones relativas a la igualdad de género quedaran reflejadas en todos los documentos importantes de planificación y se creara la Misión Integrada de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición en el Sudán. El Consejo de Seguridad lo confirmó al incluir en el mandato de la misión instrucciones firmes y exhaustivas sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Este ejemplo debería servir de modelo para otras transiciones y reconfiguraciones de la presencia de las Naciones Unidas.

86. La colaboración con las organizaciones de mujeres puede ser amplia y divulgarse profusamente (y, en algunos casos, programarse con regularidad, como en Colombia o el Yemen) y ser considerada prioritaria (como por el nuevo personal directivo superior de las Naciones Unidas en el Sudán y en la República Democrática del Congo). Sin embargo, la Organización continuará mejorando el seguimiento de los resultados de esa colaboración, velando por que sea sustantiva e intencional, en lugar de circunstancial, además de seguir invirtiendo en alianzas estratégicas con las dirigentes y redes de mujeres locales. Muchos equipos de las Naciones Unidas en los países incluyen un resultado independiente sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en su marco de coordinación del desarrollo y el análisis de género como parte del análisis común de las Naciones Unidas sobre el país. No obstante, aún es posible mejorar considerablemente la calidad de este análisis y su aplicación a las decisiones normativas y programáticas. Es habitual que, en el

análisis sobre las mujeres y la paz y la seguridad, solo se haga referencia a las mujeres o al género, o se informe acerca de las reuniones sobre la inclusión, en lugar de dar ejemplos de inclusión real. Sigue siendo necesario efectuar más análisis y obtener datos acerca de las consecuencias de la exclusión y los efectos de la desigualdad como factor causal de los conflictos, así como aprovechar este análisis para la planificación estratégica. En el período que abarca el informe, las Naciones Unidas, en sus misiones políticas y de mantenimiento de la paz, lograron importantes avances en la vigilancia y la notificación acerca del discurso de odio, las amenazas y los atentados contra las activistas y las defensoras de los derechos humanos. No obstante, los asociados de la sociedad civil indican que las Naciones Unidas no suelen hacer todo lo posible por proteger a las mujeres en estas situaciones.

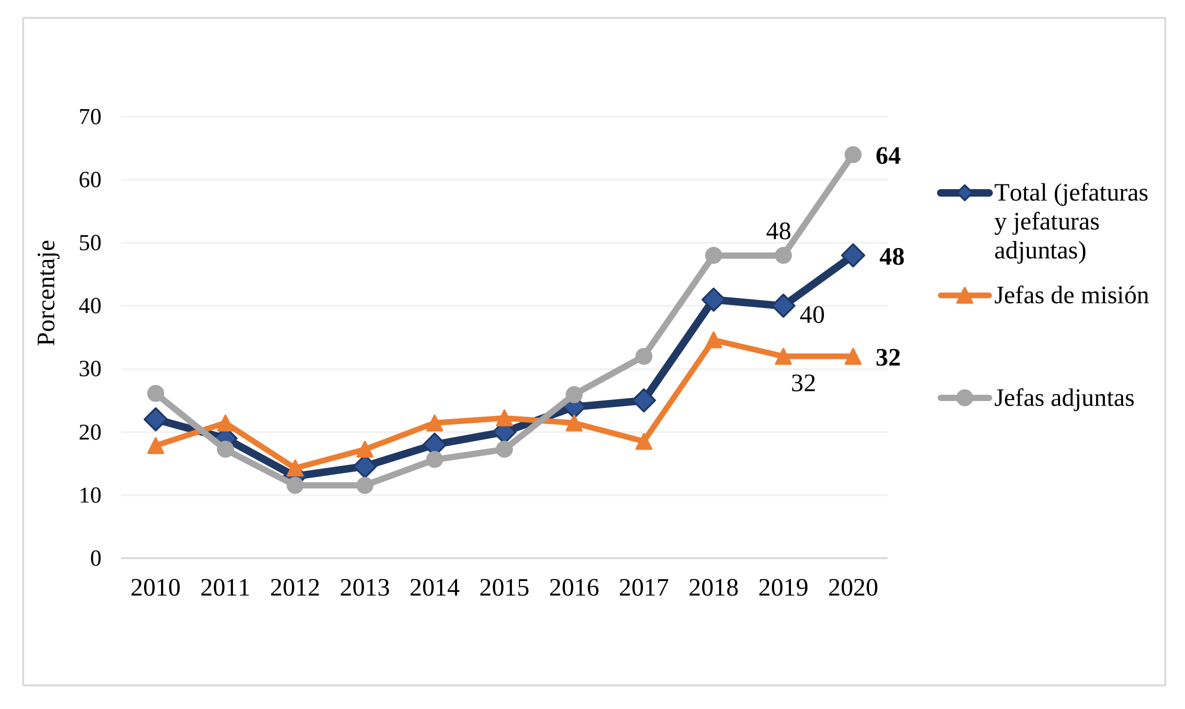
87. Las directivas descritas en el informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad de 2019 (S/2019/800) también daban instrucciones a las jefaturas de las entidades y misiones de que consideraran prioritario que sus oficinas dispusieran de especialistas y personal, en particular en las categorías superiores, dedicado a aplicar la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad, consignaran esos recursos en las solicitudes presupuestarias presentadas a los Estados Miembros para las misiones políticas y las operaciones de mantenimiento de la paz, y velaran por que los puestos vacantes se cubriesen y se asignasen a las oficinas del personal directivo superior. De las actuales misiones de mantenimiento de la paz, ocho tienen una dependencia de género, que suman 52 asesores y oficiales de género, pero solo 4 ocupan un puesto de categoría superior (P-5), y algunas misiones tienen puestos adicionales en las categorías P-3 y P-4. Además, hasta el 31 de diciembre de 2020, había 15 asesores de género en la policía de las Naciones Unidas y 4 en los componentes militares. Hasta esa fecha, y en 19 misiones políticas especiales, había 146 personas especializadas en cuestiones de género que prestaban apoyo al respecto, de las cuales 22 eran asesores de género con dedicación completa, financiados en su mayoría con cargo al presupuesto ordinario. Una cuarta parte de las misiones políticas especiales contaban con un asesor superior de género de categoría P-5. Casi todos los asesores superiores de género se encontraban en la oficina de la jefatura de la misión[58]. Además, todas las misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz contaban con un asesor de protección de las mujeres de categoría superior en el Iraq, Malí, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán del Sur. Es preciso desplegar asesores de protección de las mujeres en las oficinas de los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios de las Naciones Unidas en todas las situaciones preocupantes, conforme a lo dispuesto en la resolución 2467 (2019) del Consejo de Seguridad. En 2020, muchas misiones políticas especiales se vieron afectadas por la crisis de liquidez y la congelación de las contrataciones, lo que dificultó los intentos de aumentar la disponibilidad de especialistas y personal dedicado a las cuestiones de género. En algunos contextos, las misiones de mantenimiento de la paz tuvieron que luchar para que no les suprimieran puestos durante las negociaciones sobre el presupuesto.

88. Para las Naciones Unidas, predicar con el ejemplo implica estar a la altura de los compromisos en materia de paridad de género, objetivo hacia el que la Organización sigue avanzando sin interrupciones (véase la figura III). Por ejemplo, en febrero de 2021, las mujeres ocupaban el 48 % de todas las jefaturas y jefaturas adjuntas de las misiones, lo que supone un aumento sustancial respecto del 20 % registrado en 2015. Varias misiones sobre el terreno han demostrado que el progreso es posible, independientemente del contexto. El Equipo de Investigaciones de las

[58] Casi todos los asesores de género de las misiones políticas especiales trabajan en las oficinas de los representantes o enviados especiales, y unos pocos en las oficinas de sus adjuntos. El asesor de género de la Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central integraba la sección de asuntos políticos de la misión.

Naciones Unidas para Promover la Rendición de Cuentas por los Crímenes del Estado Islámico en el Iraq y el Levante/Dáesh pasó de tener 5 miembros del personal cuando se creó en 2017 a 216 personas en el Iraq a partir de mayo de 2021, manteniendo la paridad de género. En enero de 2021, en la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre, estaban ocupadas por mujeres la jefatura de misión, la comandancia de la fuerza y la asesoría superior de policía, al igual que otras jefaturas de dependencias importantes, y eran mujeres cerca del 10 % del componente militar y el 43 % del componente de policía. La proporción de mujeres que integran la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia es del 49 % del personal civil, el 60 % de los Voluntarios de las Naciones Unidas y el 33 % de los observadores internacionales. La Organización sigue decidida a garantizar que pronto pueda informar de resultados similares en todas las entidades y operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno.

Figura III
Porcentaje de mujeres representadas en los cargos directivos superiores de las misiones de las Naciones Unidas, 2010 a 2020



Fuentes: Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz; Departamento de Operaciones de Paz.

89. A partir de los indicadores definidos para medir los avances en la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad (S/2010/498, anexo), se ha fortalecido el marco de seguimiento y rendición de cuentas para abordar mejor la complejidad inherente a la agenda, la evolución del último decenio y la necesidad de aumentar la accesibilidad a los datos. Las consultas con las entidades de las Naciones Unidas sobre estas cuestiones han ayudado a aumentar el conocimiento acerca de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad dentro del sistema y la implicación al respecto, así como a crear nuevas oportunidades para fortalecer las alianzas, las sinergias y la acción conjunta con el fin de subsanar las deficiencias de datos y aprovechar la tecnología.

C. Financiación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad

90. La crisis derivada de la COVID-19 y los debates sobre la senda que se ha de andar para lograr la recuperación han sometido a un mayor escrutinio las decisiones relacionadas con los presupuestos, la financiación y los recursos. Las decisiones que se tomen ahora influirán en la recuperación, la paz y la estabilidad de los próximos años, así como en la capacidad de la comunidad internacional para prevenir y responder a futuras crisis.

91. Siguió aumentando la ayuda bilateral que se presta a los contextos y países que se encuentran en una situación de fragilidad o conflicto, con lo cual llegó a 47.200 millones de dólares en 2019[59]. De esa ayuda, 20.600 millones de dólares (el 44 %) se destinaron a apoyar la igualdad de género en esos contextos (véase la figura IV). El porcentaje de la ayuda bilateral comprometido para apoyar la igualdad de género como objetivo principal aumentó al 5,6 % (2.700 millones de dólares) en 2019. Sin embargo, los cambios logrados han sido mínimos. A pesar de los nuevos compromisos de financiación, la proporción de la ayuda bilateral que reciben las organizaciones y los movimientos feministas, los dirigidos por mujeres y los que defienden los derechos de las mujeres en los países que se encuentran en una situación de fragilidad o conflicto sigue siendo sorprendentemente baja, de tan solo el 0,4 % (179 millones de dólares)[60]. Las organizaciones locales que defienden los derechos de las mujeres que tienen sede en algún país que se encuentra en una situación de fragilidad o conflicto solo recibieron 18 millones de dólares, y los grupos que trabajan para reducir las formas interseccionales de marginación reciben una financiación aún menor[61]. Los mecanismos nacionales en favor de la igualdad de género también continúan recibiendo fondos notablemente insuficientes.

---

[59] Hasta julio de 2021, los últimos datos correspondían a 2019. El Comité de Asistencia para el Desarrollo contaba con 30 miembros.

[60] El propósito de esta ayuda es mejorar la eficacia, la influencia y la sostenibilidad de las organizaciones y los movimientos feministas, dirigidos por mujeres y dedicados a defender los derechos de las mujeres, así como a las instituciones (gubernamentales y no gubernamentales). Los datos se han recogido y rastreado con el código de propósito 15170 en el Sistema de Notificación de los Países Acreedores de la OCDE. Esta ayuda suele canalizarse a través de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil (más del 50 %); organizaciones multilaterales, incluido el apoyo a los fondos mancomunados para fines específicos, como el Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria (alrededor del 20 % al 30 %); el sector público e instituciones de investigación. Los datos analizados no incluyen la ayuda canalizada a través de instituciones gubernamentales.

[61] Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo “New brief: where is the money for feminist organizing?”, 24 de mayo de 2021.

Figura IV
Ayuda bilateral en apoyo de la igualdad de género y los derechos de las mujeres en contextos de fragilidad o conflicto, 2010 a 2019



Fuente: OCDE, proyecto de ayuda a los movimientos de mujeres y en apoyo de la igualdad de género y datos del Sistema de Notificación de los Países Acreedores, consultados el 30 de junio de 2021.

92. Si bien, antes de la pandemia, ninguno de los países que se encontraban en una situación de fragilidad o conflicto estaba en vías de alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, relativo a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, cada vez hay más pruebas que indican que los avances conseguidos con tanto esfuerzo están retrocediendo con rapidez[62]. Sigue siendo necesario aumentar la proporción de la ayuda bilateral que se destina a apoyar la igualdad de género y aplicar la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad en esos contextos. La mayor parte de esta ayuda sigue proviniendo de un pequeño grupo de donantes y solo unos pocos han definido metas mínimas de ayuda en pro de la igualdad de género.

93. En el período que abarca el informe, y en relación con el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre Financiación para la Igualdad de Género creado por el Secretario General, las Naciones Unidas han redoblado los esfuerzos con el fin de fortalecer el conjunto de recursos destinados a promover la igualdad de género y examinar y mejorar los sistemas de seguimiento de las asignaciones de fondos en pro de la igualdad de género (véase E/2021/52). Algunas entidades han aumentado su gasto total

[62] OCDE, *States of Fragility 2020* (París, 2020).

en iniciativas que promueven la igualdad de género. En 2020, el PNUD asignó 2.840 millones de dólares (el 63 % del gasto total) a programas o proyectos que contribuyen a la igualdad de género, de los cuales 316 millones de dólares (el 7 %) estuvieron destinados a promover la igualdad de género como objetivo principal[63]. Ese mismo año, su Dirección de Gestión de Crisis asumió una serie de compromisos para incentivar y aumentar las inversiones en los proyectos o los programas que ejecutan sus oficinas para contribuir a la igualdad de género en los países que se encuentran en una situación de fragilidad o crisis. El UNICEF destinó 3.045 millones de dólares (el 56 % del gasto total) para contribuir a la igualdad de género; el 17 % de esa cifra se destinó a programas que tenían la igualdad de género como objetivo principal. Además de comprometerse a destinar al menos el 17 % del presupuesto anual del llamamiento plurianual a iniciativas para empoderar a las mujeres y a programas que reconocieran y ayudaran a promover el papel crucial de las mujeres en la prevención de los conflictos, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz también creó un nuevo mecanismo de financiación para las mujeres y la paz y la seguridad, al que destinó 3 millones de dólares. En cuanto a ONU-Mujeres, el gasto total en programas de paz y seguridad e intervenciones humanitarias fue de 105,52 millones de dólares en 77 países, frente a los 65 de 2019. No obstante, varias entidades aún carecen de mecanismos para dar seguimiento a estos gastos.

94. A partir de la experiencia del Fondo para la Consolidación de la Paz, se ha prestado más atención a los sistemas de seguimiento de las asignaciones de los fondos mancomunados centradas en las cuestiones de género. Se logró incorporar el marcador de igualdad de género en el segundo llamamiento del fondo fiduciario multipartito para la respuesta a la COVID-19 y la recuperación. Este llamamiento superó la meta del 30 % fijado para la financiación asignada a los programas que especificaban que la igualdad de género era su objetivo principal y recaudó el 73 % de los 30,8 millones de dólares destinados a contribuir a la igualdad de género (véase la figura V)[64]. El marcador de igualdad de género se ampliará a los fondos que aún no lo incorporan.

95. En 2020, el Fondo para la Consolidación de la Paz aprobó inversiones por un valor de 173 millones de dólares en 41 contextos y destinó el 40 % a iniciativas para mejorar la igualdad de género, la misma proporción que en los dos años anteriores. El Fondo dedicó el 13,5 % a proyectos que tenían la igualdad de género como objetivo principal y el 66,7 % a proyectos que la tenían como objetivo importante[65]. En 2020, el Fondo aprobó 36,6 millones de dólares a través de la Iniciativa de Promoción de las Cuestiones de Género y la Juventud, de los cuales 19,2 millones estuvieron destinados a promover los derechos humanos y prestar apoyo a las personas que defienden los derechos humanos y las que se dedican a consolidar la paz, específicamente a las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales que desempeñan esas tareas.

96. De los 847,1 millones de dólares asignados por el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia para prestar asistencia humanitaria en 2020, 147,8 millones de dólares (17,5 %) se destinaron a proyectos que tenían probabilidades de contribuir a la igualdad de género, en particular en los distintos grupos etarios[66]. Otros 349,4 millones de dólares (41,4 %) se destinaron a proyectos que tenían

---

[63] Los códigos 3 y 2b del marcador de igualdad de género corresponden a programas o proyectos cuyo objetivo principal es la igualdad de género o el empoderamiento de las mujeres.

[64] El fondo fiduciario multipartito para la respuesta a la COVID-19 y la recuperación no aprobó las propuestas que tenían el código 0 del marcador de igualdad de género y desaconsejó las intervenciones que tenían el código 1.

[65] El Fondo para la Consolidación de la Paz no aprueba los proyectos que tienen el código 0 del marcador de igualdad de género y desaconseja las intervenciones que tienen el código 1.

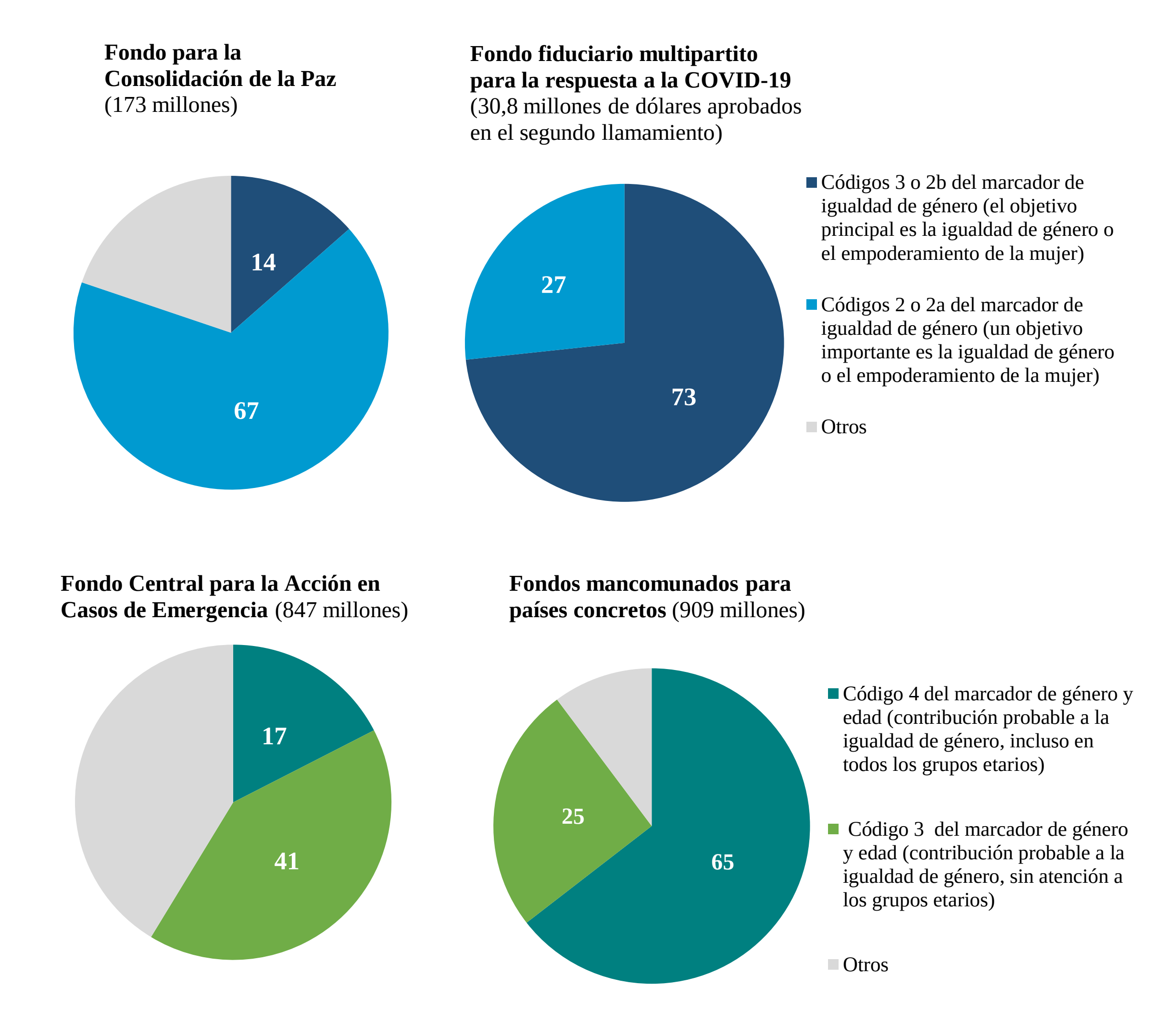
[66] Código 4 del marcador de género y edad.

probabilidades de contribuir a la igualdad de género, pero sin prestar atención a los grupos etarios[67]. El apoyo a las mujeres y las niñas, que incluye la lucha contra la violencia de género y la promoción de la salud reproductiva y el empoderamiento económico, también figuraba como esfera prioritaria —si bien recibió escasa financiación— en los fondos mancomunados para países concretos.

Figura V

Proporción de la financiación procedente de los fondos fiduciarios de donantes múltiples de las Naciones Unidas asignada a programas o proyectos que contribuyen a la igualdad de género o al empoderamiento de las mujeres y las niñas en los países en desarrollo, 2020

(Porcentaje)



Fuentes: Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz; Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples; Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.

Nota: El fondo fiduciario multipartito para la respuesta a la COVID-19 y la recuperación aprobó 75 millones de dólares en el primer y el segundo llamamiento a propuestas. Los datos sobre la distribución de la financiación relacionados con los marcadores de igualdad de género pueden consultarse en el segundo llamamiento aprobado en 2020 y a principios de 2021.

[67] Código 3 del marcador de género y edad.

97. Los sectores que se ocupan de la violencia de género y los servicios de salud sexual y reproductiva solo reciben el 33 % y el 43 % de los fondos que necesitan, respectivamente, a diferencia de la financiación promedio del 61 % que reciben los llamamientos de las Naciones Unidas en general. En el llamamiento coordinado por las Naciones Unidas para responder específicamente a la COVID-19 en los contextos humanitarios[68], la atención a la igualdad de género estuvo limitada al principio pero, en los llamamientos posteriores, se dio prioridad a los problemas y las capacidades de las mujeres y las niñas en los contextos de crisis.

98. Los donantes han aumentado las promesas de contribución y el apoyo a los mecanismos específicos como el Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria. Desde que se creó en 2016, el Fondo ha ayudado a 400 organizaciones locales de entornos humanitarios o contextos en situación de conflicto y ha llegado a cerca de 10 millones de personas en 25 países de todo el mundo[69]. Por ejemplo, en Malí, la representación de las mujeres en los comités de paz locales que recibieron esta ayuda aumentó un 150 %, lo que posibilitó un diálogo de calidad entre las partes interesadas y mejoró la cohesión social en las comunidades. El 8 de marzo de 2021, el Fondo inició una nueva campaña destinada a invertir en 1.000 mujeres que trabajan para construir comunidades más pacíficas y resilientes y la organización de la sociedad civil que dirigen. Su objetivo es recaudar 112 millones de dólares para finales de 2025.

99. La pandemia de COVID-19, combinada con el aumento de los riesgos para la seguridad, sigue presentando graves amenazas para la importante labor y la existencia misma de las organizaciones locales de la sociedad civil que se encuentran en la primera línea de las crisis. A principios de 2021, el Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria llevó adelante una encuesta con sus asociados en la que se constató que el 84 % de los encuestados de la sociedad civil consideraba que la existencia de su organización estaba en peligro debido a la falta de financiación, lo que representó un aumento extraordinario respecto del 30 % registrado en 2020. A través del Mecanismo de Respuesta de Emergencia a la COVID-19, iniciado en 2020, el Fondo ha proporcionado un apoyo programático e institucional muy necesario a más de 60 organizaciones locales de mujeres en 18 países que se encuentran en una situación de conflicto o crisis para hacer frente a las repercusiones de la pandemia en las cuestiones de género. En la actualidad, el mecanismo de financiación tiene un déficit de fondos que supera los 30 millones de dólares. Es necesario dar más prioridad a las organizaciones de mujeres de los países que se encuentran en una situación de crisis durante la fase de recuperación de la pandemia.

V. Labor del Consejo de Seguridad

100. En comparación con 2019, en 2020 el Consejo de Seguridad invitó a menos mujeres a dirigirse a sus miembros en nombre de la sociedad civil y aprobó un menor porcentaje de resoluciones en las que se hacía referencia explícita a las mujeres y la paz y la seguridad.

101. Algunas de estas tendencias obedecen a los métodos de trabajo provisorios que debió utilizar el Consejo de Seguridad durante los primeros meses de la pandemia. A modo de ejemplo, el porcentaje de resoluciones que contienen expresiones sobre las mujeres o las cuestiones de género descendió del 67,3 % al 61,4 %, pero ello quizá obedeció al número bastante alto de prórrogas técnicas y resoluciones cortas que se aprobaron a lo largo del año. Por otra parte, el porcentaje de declaraciones de la

[68] El Plan Mundial de Respuesta Humanitaria a la COVID-19.
[69] Véase http://wphfund.org/.

Presidencia en las que se hizo referencia a las mujeres y la paz y la seguridad aumentó del 40 % en 2019 al 77 % en 2020.

102. El porcentaje de mujeres de la sociedad civil que expusieron ante el Consejo de Seguridad disminuyó en el primer semestre de 2020, pues bajó un 40 % respecto del primer semestre de 2019; a finales del año, habían expuesto ante el Consejo 28 mujeres, repartidas por igual entre las reuniones temáticas y las reuniones dedicadas a un país concreto. Las oradoras presentaron relatos gráficos sobre la situación de las mujeres y las niñas en muchos conflictos, y pidieron una y otra vez que el Consejo actuara conforme a sus recomendaciones. El Consejo escuchó el relato acerca de soldados sirios que habían confiscado y arrojado al suelo la leche maternizada de los camiones de ayuda aprobada por el Gobierno y acerca de madres yemeníes cuyos hijos habían sobrevivido a tantos bombardeos que tenían miedo del ruido de la lluvia; asimismo, se le recordó que la venta de mujeres yazidíes seguía teniendo lugar en línea, ya que 2.800 permanecían en cautiverio y 200.000 vivían en campamentos para desplazados a solo unas horas de su patria, siete años después del ataque perpetrado contra Sinyar (Iraq). A principios de 2021, Caroline Atim, una mujer sorda de Sudán del Sur, informó al Consejo utilizando la lengua de señas durante el debate anual sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, ocasión en la que señaló a la atención del Consejo las múltiples formas de discriminación que padecían las mujeres con discapacidad, pese a que el 20 de junio de 2019 se había aprobado la resolución 2475 (2019), primera resolución del Consejo de Seguridad sobre la protección de las personas con discapacidad en los conflictos.

103. El aumento de los ataques selectivos contra las dirigentes, activistas y defensoras de los derechos humanos fue un asunto frecuente de debate en el seno del Consejo de Seguridad. Las mujeres que informan al Consejo en ocasiones son objeto de amenazas y acoso. Se ofrece información más detallada sobre estos incidentes en los informes presentados por las misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz y los equipos de vigilancia o grupos de expertos que prestan servicio a los regímenes de sanciones. En sus resoluciones sobre Sudán del Sur y Libia, el Consejo reconoció con términos explícitos la necesidad de proteger de las amenazas y represalias a las organizaciones que defienden los derechos de las mujeres.

104. Los comités de sanciones siguen sin utilizarse lo suficiente para hacer que rindan cuentas los autores de las violaciones de los derechos de las mujeres, aunque están surgiendo algunas buenas prácticas. La última renovación del régimen de sanciones relativo a Sudán del Sur, que figura en la resolución 2577 (2021), incluyó la aplicación de un plan de acción para las fuerzas armadas sobre la lucha contra la violencia sexual relacionada con el conflicto entre los parámetros de referencia clave utilizados para examinar las medidas de embargo de armas, así como una solicitud explícita de que se incluyera la especialización necesaria en materia de género en el Grupo de Expertos sobre Sudán del Sur y se integrara el género como cuestión transversal en todas sus investigaciones e informes. En 2021, el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 2140 (2014) relativa al Yemen añadió a su lista a una persona por la función que había desempeñado en una política de intimidación, detención y violencia sexual contra mujeres activas en política, primera inclusión del Comité en seis años. Los informes de los equipos de expertos que vigilan las sanciones en Malí y el Sudán consignaron muchos ejemplos de incidentes de violencia sexual y agresiones físicas a mujeres y niñas verificados por las Naciones Unidas, en particular a causa de supuestas violaciones de los códigos de vestimenta o la supuesta afiliación de un familiar a un grupo enemigo. En esos equipos, el equilibrio de género aumentó del 19 % en 2016 al 36 % en 2020. La mayor parte de los regímenes de sanciones ahora tienen mandatos que abarcan la violencia sexual entre sus criterios de designación y la Representante Especial del Secretario

General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos remite información sobre personas y entidades implicadas a los comités pertinentes con regularidad.

105. El Consejo de Seguridad fortaleció la especificidad y el alcance de las referencias a las mujeres y la paz y la seguridad en las resoluciones relativas a Malí, Libia, el Sudán, Sudán del Sur, la República Democrática del Congo y la República Centroafricana, incluso como tareas prioritarias en los mandatos de las misiones, y aprobó la resolución 2538 (2020), primera relativa al mantenimiento de la paz dedicada íntegramente a las mujeres y a la igualdad de género, que contó con 97 patrocinadores.

106. El Grupo Oficioso de Expertos sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad siguió celebrando reuniones periódicas sobre la situación de países concretos y celebró una de las primeras reuniones de alto nivel para estudiar las repercusiones de la pandemia en las mujeres y la paz y la seguridad. Poco después, la resolución 2532 (2020) del Consejo de Seguridad, primera relativa a la COVID-19, pidió que se adoptaran medidas concretas para garantizar la participación plena, equitativa y significativa de las mujeres en la respuesta. Además, los informes periódicos presentados al Consejo por las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales integran las cuestiones relativas a las mujeres y la paz y la seguridad. Por ejemplo, los 33 informes preparados por el Departamento de Operaciones de Paz en 2020 contenían análisis de género o datos desglosados en función del sexo, al igual que 41 de los 42 informes preparados por el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, de los cuales el 88 % también incluyó recomendaciones sobre las mujeres y la paz y la seguridad, porcentaje que ha ido aumentando gradualmente, frente al 63 % registrado en 2017.

107. Aunque han mejorado tanto la información como el análisis sobre los atentados contra las defensoras de los derechos humanos, tal y como se pedía en mi informe anterior, esos datos aún no han impulsado a los Estados Miembros y las Naciones Unidas a emprender acciones concertadas para proteger el espacio cívico, en particular de las mujeres que exponen ante el Consejo de Seguridad. Esas acciones abarcan evaluar los riesgos y dar seguimiento a las amenazas apropiadamente, planificar para casos de contingencias, poner a disposición financiación rápida y flexible para proteger a cada mujer dedicada a consolidar la paz y cada defensora de los derechos humanos en casos de emergencia y tomar todas las medidas necesarias para mejorar la seguridad digital y física, en consulta con las oradoras mismas y con expertos de la sociedad civil, como el Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad.

VI. Conclusiones

108. No podía llegar en mejor momento la rotunda expresión de apoyo político y financiero a la igualdad de género impulsada desde la Ciudad de México hasta París por el Foro Generación Igualdad 2021. Además de las contribuciones prometidas, que ascendieron a 40.000 millones de dólares, y de la promesa de emprender acciones específicas, más de 100 partes interesadas firmaron el Pacto para las Mujeres, la Paz y la Seguridad y la Acción Humanitaria, mediante el cual asumieron compromisos concretos para hacer avanzar la agenda en el transcurso de los cinco años siguientes. Los objetivos del Pacto están en consonancia con los objetivos para esta década que propuse en mi informe anual al Consejo de Seguridad en 2020 (S/2020/946).

109. En ese informe, prometí hacer que el personal directivo superior de las Naciones Unidas rindiera cuentas del cumplimiento de sus obligaciones con respecto a las mujeres y la paz y la seguridad, para lo cual mi Comité Ejecutivo efectúa exámenes anuales. El primer examen observó que hubo claros progresos y que las entidades de las Naciones Unidas tomaron medidas importantes, pero también demostró que la mayor parte de los

equipos de las Naciones Unidas en los países aún no habían definido puntos de referencia para alcanzar el objetivo de asignar, como mínimo, el 15 % de los presupuestos programáticos a la igualdad de género y mejorar la integración de la perspectiva de género en todas las esferas de gastos. Trabajaremos con los coordinadores y las coordinadoras residentes en los países que se encuentran en una situación de conflicto para invertir esta tendencia en los próximos dos años y seguiremos examinando los progresos todos los años en las reuniones del Comité Ejecutivo.

110. Desde que asumí el cargo, una de mis principales prioridades ha sido alcanzar la paridad de género en el sistema de las Naciones Unidas y en el mantenimiento de la paz. Se ha logrado la paridad entre los altos cargos de la Secretaría antes del plazo definido. También se han hecho progresos significativos para cerrar la brecha de género entre el personal directivo superior de las misiones, tanto en el caso de las misiones políticas especiales como de las operaciones de mantenimiento de la paz. Por lo tanto, ahora estamos mejor preparados para exigir una representación mucho mayor de las mujeres en los procesos de paz y seguridad. Mi informe anterior pedía un cambio radical y resultados tangibles en la participación significativa de las mujeres en la consolidación, el establecimiento y el mantenimiento de la paz. Tal y como subrayé en mi llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos, esta debe continuar siendo una prioridad no negociable para las Naciones Unidas. Apoyar medidas positivas y proactivas para aumentar la participación de las mujeres en los procesos de paz y las transiciones políticas es parte de una estrategia necesaria para lograr una paz sostenible y la igualdad *de facto* de las mujeres. Hemos sido testigos de la diferencia que marcan las mujeres cuando tenemos paridad en las Naciones Unidas y cuando aumenta la representación de las mujeres en la política. La mitad de los 20 países que tienen la mayor proporción de mujeres parlamentarias aplican cuotas legisladas. Las medidas inclusivas, las metas audaces y los incentivos también han sido esenciales para aumentar la inclusión en los procesos de paz, desde los Debates Internacionales de Ginebra hasta Libia y la República Árabe Siria.

111. La actualidad también exige una mayor inversión en la participación de las mujeres, en particular mediante alianzas estratégicas con las dirigentes y redes locales, y en la diplomacia virtual. Las reuniones virtuales que sustituyeron a las presenciales a raíz de la pandemia en ocasiones permitieron que participaran más mujeres, sobre todo muchas que no habrían podido superar los impedimentos prácticos y logísticos para participar en los procesos internacionales, como los requisitos de visado y viaje. Sin embargo, también pusieron de manifiesto las divisiones en cuanto al acceso al poder político, la tecnología, la falta de accesibilidad de las mujeres con discapacidad y el acoso en línea. Hace tiempo que somos conscientes de la brecha digital de género, pero los agentes del ámbito de la paz y la seguridad deben tenerla en cuenta con urgencia. Es imperioso que los Gobiernos y las empresas tecnológicas consulten más de lo que ya lo han hecho con los grupos de mujeres de la sociedad civil para eliminar tanto estas divisiones como la violencia en línea.

112. Los datos y la tecnología son fundamentales para mejorar la rendición de cuentas con respecto a la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad y para sostener la paz. Hay que dar prioridad a subsanar las deficiencias de datos, aumentar la capacidad y los recursos y eliminar las limitaciones tecnológicas mientras trabajamos juntos para hacer realidad la revolución de los datos de género sobre las mujeres y la paz y la seguridad.

113. En el presente informe, se dedica una sección especial al objetivo de invertir el aumento del gasto militar mundial y acrecentar la inversión en seguridad humana. Me siento alentado por los signos de que se ha intensificado la colaboración en todo el sistema de las Naciones Unidas para ofrecer a las organizaciones de mujeres y a las instancias normativas una promoción con base empírica y estrategias para cambiar

los paradigmas del gasto. Una estrategia de eficacia comprobada consiste en aumentar el número de mujeres que ocupan cargos electivos o de libre designación. La comunidad internacional puede hacer más para respaldar la participación de las mujeres en los procesos decisorios sobre el gasto del sector de la defensa y la seguridad, ampliar el uso de instrumentos de presupuestación y programas con perspectiva de género que influyan en los montos de gasto militar y fortalecer la vigilancia ciudadana de la presupuestación militar mejorando la transparencia y la rendición de cuentas. Animo a las entidades de las Naciones Unidas a que aúnen esfuerzos con las organizaciones de la sociedad civil en campañas innovadoras dirigidas a los gobiernos y a los parlamentarios, utilizando nuevos datos y pruebas sobre todo el mundo y países concretos, para promover las políticas centradas en las personas, la reducción del gasto militar y una mayor coherencia en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Invito a todos los Estados Miembros y, en especial, a los miembros del Consejo de Seguridad, a que se sumen al nuevo Pacto para las Mujeres, la Paz y la Seguridad y la Acción Humanitaria, que propone reconfigurar los procesos de paz y seguridad y de acción humanitaria para incluir sistemáticamente a las mujeres y a las niñas en las decisiones que las afectan y, entre otros objetivos, trasladar poco a poco y de una forma responsable el gasto militar a la seguridad humana, la prevención de conflictos y la consolidación de la paz.

114. El informe del año próximo estará dedicado a otro de los cinco objetivos de la década: convertir la defensa incondicional de los derechos de la mujer en uno de los marcadores más visibles e identificables de la labor de las Naciones Unidas en materia de paz y seguridad. El informe deberá incluir recomendaciones para mejorar la protección de las defensoras de los derechos humanos y contra todo tipo de violencia política en la vida pública, así como la experiencia adquirida de los últimos acontecimientos, como el del Afganistán y la evacuación o el intento de evacuación de las mujeres que se encuentran en peligro. En los últimos años han proliferado las orientaciones e iniciativas para frenar la oleada de violencia contra las activistas y dirigentes. Sin embargo, siguen siendo escasas las medidas eficaces que ofrecen protección a las personas que están en una situación de riesgo inmediato o vinculan la participación a las necesidades de protección, además de que las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para proteger a los defensores de los derechos humanos carecen de fondos suficientes. Los Estados Miembros deben considerar, por ejemplo, agilizar y facilitar la aprobación de las solicitudes de asilo, reubicación temporal o estatuto de protección de las personas perseguidas por motivos de género.

115. Después de ocho años al frente de ONU-Mujeres y de supervisar un aumento significativo de la inversión de la entidad en la cuestión de las mujeres y la paz y la seguridad, Phumzile Mlambo-Ngcuka resumió los progresos parciales conseguidos hasta la fecha respecto de la participación de las mujeres en los procesos decisorios y el largo camino que queda por recorrer con una simple afirmación: “Una cuarta parte no es suficiente. Una cuarta parte no es igualdad”[70]. Esa misma convicción es la que guiará mi segundo mandato. No podemos pretender invertir la crisis climática, reducir las divisiones sociales y lograr una paz duradera sin cambiar las relaciones de poder a fin de conseguir la igualdad y la justicia, y no debemos detenernos hasta cumplir con ese cometido.

---

[70] Phumzile Mlambo-Ngcuka, Secretaria General Adjunta y Directora Ejecutiva de ONU-Mujeres, declaración formulada en la ceremonia inaugural del Foro Generación Igualdad, París, 30 de junio de 2021.